

KORNAI JÁNOS

## Bevezetés A puha költségvetési korlát című kötethez

A puha költségvetési korlát gondolatának első felvetése óta eltelt négy évtizedben sokat haladt előre a probléma megértése. Vitatkozva azokkal, akik csupán a veszteséges szocialista vállalatok kimentésére szűkítenék le a jelenség értelmezését, a tanulmány rámutat arra, hogy sokféle szervezetben és formában, a gazdaság sok szférájában felléphet a szindróma, s pénzügyi baj esetén sokféle eszközt használhatnak kimentésre. Egy-egy kimentési akció önmagában még nem hozza létre a puha költségvetési korlát szindrómáját, ez akkor bontakozik ki, ha a kimentés beépül a várakozásokba. Különös figyelmet kívánnak azok a motívumok, amelyek kiváltják a jelenséget mind a kimentett, mind a kimentő szervezetben. A tanulmány helyzetjelentést ad a szindróma elterjedtségéről a szocialista és kapitalista rendszer különböző periódusaiban, illetve különböző szektoraiban. A szerző kifejti álláspontját normatív kérdésekben, hozzászól a káros hatások ellen fellépő terápiához. Először a valóságos gyakorlattal foglalkozik, majd kijelöli a puha költségvetési korláttal kapcsolatos elmélet helyét az eszmék és modellek világában. Bemutatja, hogyan viszonyul más elméleti irányzatokhoz, többek között az intézményi és viselkedési közgazdaságtanhoz, az erkölcsi kockázat és az időbeli következtelenség elméleteihez. Számot ad arról, mennyire terjedt el a puha költségvetési korlát gondolkodási apparátusa a szakirodalomban; hol tart a közgazdászszakma általi „kanonizálása”. Végül áttekinti a főbb kutatási feladatokat.\*

Journal of Economic Literature (JEL) kód: B52, D03, D21, H2, P51.

Első ízben 1976-ban, a stockholmi egyetemen tartott előadás-sorozatomban először ban fejtettem ki gondolataimat a puha költségvetési korlátról, majd két évvel később megjelent az első olyan publikációm, amely többek között ezzel a jelisséggel is fog-

\* Az írás Kornai János Válogatott Munkái IV. köteteként 2014 májusában – a pozsonyi Kalligram Kiadó gondozásában – megjelent A puha költségvetési korlát című könyv bevezető tanulmánya. Nagy hálát érzek azok iránt, akik a kéziratához fűzött megjegyzésekkel, információk gyűjtésével és feldolgozásával, a szerkesztésben való közreműködéssel vagy más módon segítettek a Bevezetés előkészítését és megfogalmazását. Nem próbálkozok hozzájárulásuk súlyozásával, egyéni értékelésükkel, csak a névsorukat közlöm: *Branyiczki Réka, Dániel Zsuzsa, Fancsovits Rita, Györffy Dóra, Kerényi Ádám, Molnár Boglárka, Patkós Anna, Reményi Andrea, Rékasi Eszter, Rosta Miklós, Simonovits András, Vasvári Tamás és Vidovics-Dancs Ágnes.*

lalkozik.<sup>1</sup> Majdnem négy évtized telt el a gondolat megfogalmazása óta, és ez alatt a hosszú idő alatt valamennyien, akik a témával foglalkoztunk, előrehaladtunk a probléma megértésében.

## A puha költségvetési korlát szindrómája

### *A szindróma*

A *szindróma* kifejezést az orvostudománytól kölcsönzöm. Ezen olyan tünetek, jól felismerhető, megfigyelhető jelenségek *együttesét* értik, amelyek az ideálisan egészséges szervezetben nem mutatkoznak. Egy tünetcsoport képződésének egy vagy több közös oka van.

Az orvostudomány törekszik az okok feltárására, de a klinikai gyakorlatnak akkor is figyelmet kell fordítania egy szindróma kezelésére, ha annak okai még nincsenek kellőképpen feltárva.<sup>2</sup> Az élő szervezetekben egy-egy szindróma többnyire sok változatban jelenik meg; hol egyik vagy másik tünet vagy tünetcsoport mutatkozik meg erősebben, miközben más tünetek vagy tünetcsoportok csak kevésbé vagy egyáltalán nem érvényesülnek.

Közgazdászok csak szórványosan használják a szindróma kifejezést, holott jól alkalmazható a gazdasági organizmusok egyes jelenségeinek leírására. Noha nem így szokták nevezni, szívesen beszélnék például a *kapitalista gazdaság válságszindrómájáról*. Sokféle válság van, sokféle tünettől; sokféle tényező magyarázza a kialakulásukat. Ám van bennük valami közös; a válság különféle fajtái sokszor egymással összefonódva jelennek meg.

Ebben az értelemben használom a továbbiakban a *puha költségvetési korlát szindrómája* (a továbbiakban a PKK-szindróma) kifejezést.

### *A jelenség<sup>3</sup>*

A PKK-szindróma sokféle változatának legfontosabb közös vonása a következő: valamely szervezet viselkedését befolyásolja az a várakozás, hogy súlyos pénzügyi baj esetén kimentik. Ebben az alapértelmezésben szereplő valamennyi kifejezés részletesebb kifejtést igényel.

<sup>1</sup> Az eredetileg 1980-ban megjelent és a Kalligram életmű-sorozatának I. köteteként 2011-ben újraközzétett A hiány című könyvem egész fejezetet szentelt a puha költségvetési korlátnak. Ezt követték a IV. kötet 2., 3. és 5. fejezeteként újraközzétett írások, amelyek eredetileg folyóiratokban jelentek meg (Kornai [1980], [1983], [1986]).

<sup>2</sup> A Wikipédiából megtudható, hogy a *szindróma* görög eredetű kifejezés, a tünetek együttállását jelenti.

<sup>3</sup> A jelen Bevezetés tartalmaz némi ismétlést vagy részleges átfedést a Kornai–Maskin–Roland [2004] tanulmánnyal, amelyet most a IV. kötet 11. fejezeteként publikálunk újra. Ezt tudatosan vállaltam, annak érdekében, hogy a jelen Bevezetés önmagában is megállja a helyét: közölje az olvasóval mindazt az alapismeretet, amely a puha költségvetési korlát szindrómájának a megértéséhez és a kutatási program jelenlegi állapotának áttekintéséhez szükséges – akkor is, ha nem olvasta a témával kapcsolatos korábbi írásokat.

Számos költségvetési korláttal rendelkező szervezetfajta létezik, amelyek viselkedésében megmutatkozhat a PKK-szindróma: háztartás, vállalat, nem költségvetési szervezet,<sup>4</sup> forprofit vállalathoz nem kötött beruházási projekt,<sup>5</sup> az államszervezetten belül elkülönült helyi kormányzat<sup>6</sup> vagy más költségvetési intézmény, és végül a nemzeti szintű központi kormányzat. A puha költségvetési korlátra vonatkozó kutatások kezdetben a vállalati szférára összpontosították a figyelmüket, de később mindinkább kiterjedtek más szervezetekre is.

Az alapértelmezés „súlyos pénzügyi bajról” beszél; tudatosan mellőzi a baj konkrét természetének megjelölését. A kutatás kezdetén főként arról volt szó, hogy a szocialista rendszeren belül működő állami vállalat tartósan veszteséges. Ennek ellenére nem kell bezárnia a kapuit, mert az állam fedezi a veszteségeit. Ez azonban csupán egyik válfaja a súlyos pénzügyi bajnak; sokféle egyéb jelenség is megadhatja az indító lökést a kimentéshez. A fent felsorolt bármelyik szervezet életében előfordulhat, hogy fizetéseképtelenné válik, esedékes kiadásait nem tudja fedezni. Vagy a felhalmozott adósságának esedékes törlesztését nem tudja megfizetni, és nem tud újabb hitelt felvenni, mert elvesztette hitelképességét. A kimentési akciót megindító pénzügyi bajról beszélhetünk akkor, ha már bekövetkezett a katasztrófa; de akkor is, ha előrelátható, hogy a szervezet már ott van a szakadék szélén, és még a katasztrófa előtt megtörténik a kimentés. Az általános definíció széles tartományába belefér egy egyszeri bajt követő egyszeri kimentés, de idetartozik az is, ha a szervezet tartósan bajban van, és rendszeresen kimentik.

A puha költségvetési korlátra vonatkozó kutatások kezdetén az állam (a központi kormányzat vagy annak valamelyik elkülönült szervezete) volt a kimentő, támogató szervezet. A későbbi kutatások azonban sokféle egyéb kimentő-támogató szervezet létezését észlelték: az adott országon belül ilyen lehet egy nagybank vagy több bank konzorciuma (*Treisman* [1995]), esetleg egy magán- vagy közalapítvány. Nemzetközi szinten kimentőként működhetnek nemzetközi szervezetek (például az IMF) vagy regionális társulások kormányközi szervei (például az EU).

A kimentés eszközei közül kezdetben az egyszeri vagy ismételt, esetleg rendszeres állami támogatás (*subsidy*) kapta a legtöbb figyelmet. A kimentés (*bail-out*) fogalmához ez a forma társult leggyakrabban. A valóságban igen sokféle eszköz áll az érdekeltek rendelkezésére: adótartozás részleges vagy teljes elengedése, az adójogszabály módosítása a kimentendő szervezet terheinek csökkenése érdekében, a felvett kölcsön törlesztési feltételeinek enyhítése, az adósság teljes vagy részleges elengedése, hitel nyújtása az egyébként nem hitelképes szervezet számára. Ha olyan szervezetről van szó, amelynek fő bevétele termékeinek vagy szolgáltatásainak adminisztratív áron való értékesítéséből ered, a kimentés végbemehet az adminisztratív ár emelése útján is.

A PKK-szindróma definíciójának kulcsfontosságú elemei a „várakozás” (*expectation*) és a „viselkedés” szavak. Sok a félreértés ekörül. Van, aki szinte szinonimáknak

<sup>4</sup> Angol elnevezése *non-governmental organization*, jól ismert, magyar szövegekben is használatos rövidítése NGO.

<sup>5</sup> Például közpénzen finanszírozott infrastrukturális, tudományos, egészségi vagy katonai projekt.

<sup>6</sup> Magyarországon a települések vagy megyék „önkormányzata” kifejezést használják, az angol nyelvű irodalomban a *local government* kifejezés vált általánossá.

tekinti a „puha költségvetési korlát” és a „kimentés” kifejezéseket. Szó sincs róla! Ha egy vállalatot egyszer, kivételesen kihúznak a csávából, vagy ha egy eladósodott háztartásnak megkegyelmez a hitelező, még nem beszélhetünk puha költségvetési korlátról. A puha költségvetési korlát akkor és csak akkor jelenik meg, amikor a szervezet *számít* arra, hogy baj esetén megmentik. Számít a kimentésre, mert ezt a következtetést vonta le korábbi eseményekből, például más bajbajutottak gyakori kimentéséből. És ez a számítása nemcsak a tudata mélyén jelent meg, hanem hatást gyakorol a döntéseire, cselekményeire, befolyásolja a *viselkedését*.

Egyelőre hagyjuk nyitva a kérdést, hogy milyen erősen számít a kimentésre, jogsult-e vagy a helyzet téves megítélésén alapul-e a várakozás! Hagyjuk nyitva azt is, miféle befolyást gyakorol a viselkedésére! És persze egyelőre ne foglalkozzunk azzal: helyes-e vagy helytelen a kimentés. Most csak a fogalom tisztázásánál tartunk, és ez csak azt foglalja magában: *van-e* ilyen várakozás, és *ez hat-e* a viselkedésre.

Összefoglalva: a puha költségvetési korlát szindrómája több egy pénzügyi jelenség-nél. Amiről itt szó van, az egy *társadalmi viszony*, egymással interaktív kapcsolatban álló szervezetek, a kimentést-támogatást igénylő és a kimentést-támogatást nyújtó szervezet között. Nem két egyenrangú fél áll egymással szemben, hanem a kimentést-támogatást igénylő szervezet ki van szolgáltatva a kimentő-támogató szervezet-nek; az előbbi gyengébb, az utóbbi erősebb; az előbbi van alul, a másik pedig felül. Nem horizontális, hanem vertikális viszony van közöttük. Az erő túlsúlya felül van; ebben az értelemben is nem szűken vett gazdasági kapcsolattal állunk szemben, hanem a *hatalom és az alávetettség* viszonyával. Ebben a viszonylatban tartós *viselkedési minta* (vagy viselkedési alakzat, *behavioral pattern*) formálódott ki a kétféle szervezet között. A viselkedésre mindkét oldalon meghatározott *motivációk* késztetnek – de ez már átvezet az okozati elemzéshez.

### *Okozati elemzés*

Nem elégszem meg azzal az állítással, hogy az interakcióban részt vevő szervezetek a hasznosságot maximalizálják – ez eléggé üres kijelentés lenne. Ennél konkrétabban kell megragadni a résztvevők motivációit.

Először annak a fázisnak a hajtóerőit gondoljuk át, amelyek a pénzügyi baj bekövetkezése *előtt* tartják mozgásban a folyamatokat.

Kezdjük a kimentést igénylő szervezet vizsgálatával! Vegyük észre, hogy a felsorolt nyolcféle szervezet közül hét egyértelműen nem profitorientált. Mindegyiknél külön-külön tárgyalást igényelne cselekvéseik motivációja, amely összetett, egyik-nél sem redukálható egyetlen hajtóerőre. A teljesség igénye nélkül emelem ki egyes szervezettípusok olyan motívumait, amelyek témánk szempontjából különösen figyelemre méltók.

– A háztartás szeretne többet költeni, mert jobb életkörülményeket akar teremteni magának. Ha eddig igen szegény volt, és szűkös lakásban élt, szeretne legalább elfogadható lakáshoz jutni, megvenni élete első autóját. Lélektanilag teljesen érthető a türelmetlensége; szeretne végre hamarabb hozzájutni ezekhez a javakhoz. Ha már

eddig is tisztos életszínvonalat ért el, igyekszik előre lépni. Ezt még tetézheti, hogy sok emberben van egyfajta költési szenvedély. Amíg a gazdasági környezet szilárdnak látszik, és a háztartás aránylag könnyen jut hitelhez, addig nem érzi keménynek a saját költségvetési korlátját, előreszalad a kiadásokban. Minél inkább fellendülőben van a gazdaság, annál erősebb a költési hajlam.

– A nem kormányzati szervezet (NGO), az államszervezeten belül elkülönült helyi kormányzat vagy valamilyen speciális rendeltetésű költségvetési intézmény, a forprofit vállalathoz nem kötődő projekt – mind-mind szeretnék kibővíteni tevékenységüket. A kórház szeretne jobb felszereléshez jutni, új osztályokat nyitni, a tűzoltók és a mentők több és jobb autót szeretnének venni, mindegyik település új középületeket, óvodát, iskolát akar, a hadsereg több és korszerűbb repülőt, megfigyelőállomást, hadihajót és tankot, a jóléti alapítvány több támogatást adna a gyámolítottjainak és így tovább. Saját feladataikkal való azonosulásuk már elegendő késztetést ad erre a költési és terjeszkedési hajlamra.

– A kormányzó politikai erők költségvetési kiadásokkal óhajtanak népszerűsége (és ha a politikai szférában szerepet játszik a választásokon kapott szavazatok száma, akkor szavazatokat) szerezni. Az állam központi kormányzatának minden vezető tisztviselője külön-külön szorgalmazza, hogy a saját hatáskörébe tartozó tevékenységek minél többet költhessenek (*Desai–Olofsgård* [2006], *Kaiser–Taugourdeau* [2013]).

E sokféle, a lélektan szótárával jól leírható motívumok közös vonását „expanziós késztetésnek” (*expansion drive*) nevezem. Ez a költés növelésére sarkall, és csak ott áll le, ahol valamilyen korlátba ütközik. Ilyen korlát lehet a bankok konzervatív elzárkózása, a költést korlátozó jogszabályok vagy az állami adminisztratív beavatkozások. Az esetek egy részében az óvatosság szab határt, vagy a túlköltés veszélyeinek józan belátása. Ám a költési szenvedély, az expanszió, a beruházási éhség, a „fiskális alkoholizmus”<sup>7</sup> ösztönös, *természetes hajlamok*, pszichológiailag jól megmagyarázhatók. Ami szemben áll velük, ami korlátot szab, az tulajdonképpen *mesterséges* képződmény. Az expansziós késztetés belülről jön, az expanszió korlátja kívülről.

Utoljára hagytam a profitorientált vállalatot. Ha a vállalatnak egyetlen motívuma lenne: a tartós profitmaximalizálás, akkor – ez logikailag könnyen belátható – önként szabna korlátot a költésnek.<sup>8</sup> Ám az üzleti szféra konjunkturális hullámmása meggyőző cáfolata ennek a túlságosan leegyszerűsített motivációs elméletnek. Amikor jól mennek a dolgok a gazdasági környezetben, a profitorientált vállalatban is felülkerekedik az expansziós késztetés. Ezt tovább erősíti a rivalizálás; a vállalat úgy érzi, hogy csak akkor tudja megőrizni a helyét, ha növekszik. Amelyik vállalat nem nő, az lemarad. Ebben a helyzetben könnyű hitelhez jutni, mert a bankok is növekedni akarnak. Sok vállalatnál a bevételhez képest relatíve növekednek a kiadások; a beruházások a könnyen megszerezhető hitelek révén gyorsan nőnek. És ez addig tart, ameddig a gyorsuló fellendülés bele nem ütközik az expanszió valamely korlátjába.

<sup>7</sup> Kopits György találó kifejezése.

<sup>8</sup> Itt most feltételezem, hogy a magánvállalatnak kemény a költségvetési korlátja. Ha az övé is felpuhul, akkor persze itt is erősödik a költési hajlam.

Nem ennek a tanulmánynak a feladata az előbbieken vázlatosan leírt folyamatok *makroökonómiai* elemzése. Itt most csak a *motivációt* akartam bemutatni: jól érthető késztetések erősen hatnak abban az irányban, hogy a szervezetek egy része túlköltésbe sodorja önmagát, előbb-utóbb bajba kerüljön, és felmerüljön a kimentés igénye.<sup>9</sup>

Térjünk rá arra a fázisra, amelyben már bekövetkezett vagy küszöbön áll a baj!

A kimentést igénylő szervezet motivációja jóformán magától értetődő. A cselekvés fő hajtóereje a törekvés a pusztá *túlélésre*. Ez olyan erős késztetés, aminek gyakran sok egyéb késztetést alárendelnek a döntéshozók. A fizetési kötelezettségeinek teljesítésére képtelen háztartás esetleg a létfenntartás elemi gondjaival küszködik. A különféle nonprofit szervezetek megpróbálnak – ha alacsonyabb szinten is – eleget tenni annak a rendeltetésnek, amelynek teljesítésére létrehozták őket. A nemzeti szinten működő központi kormányzat el akarja látni a szokásos állami funkciókat, a kormányzásért felelős politikusok „politikai élete” függhet a pénzügyi bukástól. A profitorientált vállalatnál is sokszor olyan erős a túlélés, a minden áron életben maradás igyekezete, hogy az felülírja a szigorúan profitmaximalizáló kalkuláció által diktált megoldást, a vállalat megszüntetését.

A túlélés szándéka *elégéses* motiváció ahhoz, hogy a bajba jutott szervezetek egy része segítségért folyamodjék.

Ezek után a támogatást nyújtó szervezetek késztetéseit kell átgondolnunk. Ne keressünk egyetlen motívumot! A motiváció egyrészt függ attól, hogy konkrétan melyik kimentést igénylő és melyik támogatást nyújtó szervezet kapcsolatáról van szó. Más mozgatja a bajba került háztartás kisegítésére a populisták politikust és a jótékonyági alapítványt. Emellett egy adott reláción belül is gyakran sokféle motívum hat a kisegítő szervezetre, egymás mellett, vagy esetleg egymással összefonódva. Vegyünk sorra néhány motívumot!

– A hitelnyújtó, például a bank, „fut a pénze után”. A hitel felhasználójánál felmerült eddigi kiadások elsüllyedt költségeknek (*sunk costs*) minősülnek; kár lenne ezeket veszni hagyni. Az angolszász üzleti nyelvben használatos a következő kifejezés: „*to much invested to quit*”, azaz a hitelező vagy a befektető túl sokat fektetett be ahhoz, hogy feladja és elvonuljon. Még mindig előnyösebbnek ígérkezik a refinanszírozás, a hitellel pénzelt beruházás folytatása, mint a beruházás leállítása és az elsüllyedt költség teljes elvesztése.<sup>10</sup>

– A központi kormány és a helyi kormányzatok, esetleg egyes nagy súlyú üzleti szervezetek az esetek egy részében azért hajlandók kimenteni bajba jutott szervezeteket, mert ezzel kívánják elejét venni a *gazdasági* mikroválság továbbgyűrűzésének. Az egyik vállalat nem fizet a saját beszállítóinak, emiatt az sem fizet a saját beszállítóinak és így tovább; lánc tartozások keletkeznek. Minél messzebbre gyűrűznek, annál inkább fenyeget a makroválság réme. Ezt megelőzheti a kulcsszerepet játszó fizetésektelen adósok kimentése.

<sup>9</sup> Hosszabb történelmi időszakot tekintve: amíg a válság, a mikro- és makroszinten bekövetkezett katasztrófaélménye friss, a döntéshozók egy ideig óvatosabbak. Ám később fokozatosan elhalványul a trauma élménye, megerősödnek a túlköltési késztetések – és a folyamat kezdődik előlről.

<sup>10</sup> Ezt a helyzetet elemezte az úttörő *Dewatripont–Maskin* [1995] tanulmány, amelynek alapgondolatait igen sok kutató átvette.



– Kimentésre készíthetnek *erkölcsi* indítékok: a szolidaritás, az őszinte emberi együttérzés. Sokan nem akarják tétlenül nézni, amint a törlesztőrészleteket nem fizető adósok otthonát elárverezik, vagy a tönkrement vállalat elbocsátja munkáit. Sok politikai döntéshozó lelkületében ott élnek ezek a nemes érzések. Vagy ha benne lanyhák is ezek az érzések, kimentési akciók felé szoríthatják őket a tiltakozó mozgalmak vagy a szolidaritás kötelezettségére hivatkozó politikai rivalisok (Becker [1983]).

– Ha tömegesen mutatkoznak mikroválságok, kiéleződhetnek a társadalmi feszültségek, a kormányzó politikai erők elveszíthetik népszerűségüket. A politikust a kimentés irányába hajthatja a saját politikai túlélésének célja; demokratikusan működő politikai struktúra esetén a szavazatok maximalizálása.

– A kimentendő szervezetnek (például egy ismert márkát gyártó vállalatnak, egy kiváló színháznak vagy egy híres múzeumnak) van valamilyen sajátos nimbusza, amire hivatkozhat, amikor segítséget kér.

– A kimentő szervezet rejtett célja hozzá hű támogatókat szerezni az üzleti és kulturális életben; kiépíteni a politikai természetű patrónus–kliens kapcsolatokat (Robinson–Torvik [2009]). A bajba kerülés–kimentés ismétlődése szorosra fűzi ezt a hatalmi viszonyt.

– A kimentőt cselekvésre készítheti saját anyagi érdeke; a kimentést igénylő szervezet megvesztegette a döntéshozót vagy annak tanácsadóját, a határozatokat előkészítő szakembert. Vagy ha durván törvényszegő módon nem is ment végbe korrupció, a kimentésről határozó döntéshozót befolyásolták a személyes kapcsolatok: például barát, egykori egyetemista diáktárs, klubbeli jó ismerős, pártrendezvényeken együtt mutatkozó eszmétárs kér segítséget.

Sok más motívum is létezik. Ám ennyi is elég annak igazolására, hogy nem helyes egyetlen motívumra visszavezetni a támogatást nyújtó szervezetek kisegítési hajlandóságát.

Hátravan még egy lélektani mozzanat vizsgálata: hogyan formálódik a kimentésre számító várakozás? Erre sem adható egyszerű, általánosan érvényes válasz. A szervezet döntéshozói okultak a *tapasztalatból*: nem annyira saját életük eseményeiből, hanem a más szervezetek javára hozott kimentési–támogatási akciók megfigyeléséből. „Ha másokat kimentettek, én is erre számíthatok.” Vagy a döntéshozó megpróbálja kiszámítani, mit kíván a potenciális kimentő saját érdeke, saját motivációja. „Ez a város egyetlen nagyüzeme. A polgármester tekintélye odalenne, ha hagyná, hogy tönkremenjen.”

A várakozás lehet józan, reális – de lehet téves. Esetleg rosszul méri fel, mire lesz hajlandó a potenciális kimentő. Ám a hibás várakozás is formálja a viselkedést.

A fenti gondolatmenet az érintett szervezetek (a segítséget kérők és a segítséget adó szervezetek) motivációiból, az így létrejött társadalom–lélektani helyzetből vezette le a kétféle szervezet viselkedését magyarázó hajlamokat mind a baj bekövetkezése előtt, mind a segítségkérés és a segítségről való döntés fázisában. A jelenségnek – a feltételek együttállása esetén – be *kell* következnie. Más kérdés, hogy sem a bekövetkezés gyakorisága, sem az intenzitása, hatásának erőssége nincs eleve elrendelve.

## Hatások

Egy-egy konkrét kimentés kedvező hatásai erősebbek lehetnek a kedvezőtleneknél. Erre majd visszatérünk a terápiáról szóló következő alfejezetben. A puha költségvetési korlát *szindrómáját* azonban – saját értékítéletem alapján – egészségtelen jelenségnek tartom.

1. A puha költségvetési korlát szindrómája hajlamossá tesz a *könnyelmű költsékezésre*. Nem kell nagyon félni a súlyos pénzügyi bajoktól, hiszen azok nem válnak élet-halál kérdéssé, a kimentések jóvoltából túl lehet élni őket. A könnyelműség sokféle formában mutatkozhat meg.

– Elrugaszkodik a piacon megjelenő kereslet, noha egy része nincsen fedezve valóban rendelkezésre álló pénzforrásokkal (lásd Kornai–Weibul [1983], amely a IV. kötet 4. fejezete, továbbá a következő cikkeket: Goldfeld–Quandt [1988], [1990], [1993], Magee–Quandt [1994], Pun [1995], Quandt [2000]). A kereslet „elszalad”.<sup>11</sup>

– A döntéshozó felelőtlenül indít el beruházásokat. Nem méri fel kellő óvatossággal a beruházás kockázatát, az esetleges veszteséggel járó következményeket. Úgy érzi, hogy be van biztosítva: a kimentő szervezet majd ellátja a biztosítóintézet szerepkörét. A standard közgazdaságtan elsősorban ennek a következménynek a megjelölésére használja az „erkölcsi kockázat” kifejezést.

2. A puha költségvetési korlát szindrómája csökkenti a döntéshozók ár- és költségérzékenységét. Aki eléggé biztos abban, hogy nagy baj esetén kimentik, annak nem érdemes garaszkodnia, apró megtakarításokra figyelnie, hiszen nagyságrendileg sokkal nagyobb túlköltséget is megtérít a kimentő.

3. A puha költségvetési korlát szindrómája átrendezi a kimentést vagy támogatást igénylő szervezetek vezetőinek látókörét, figyelmének és tevékenységeinek allokációját. Kevesebb figyelem és energia jut a szervezet eredeti rendeltetésének javítására (például termelővállalat esetén a minőség javítására, a költségek csökkentésére, a marketingre és így tovább). Ugyanakkor több figyelmet és energiát fordítanak a potenciális kimentőkkel való kapcsolatok kiépítésére, patrónusok szerzésére és azok hűségese kiszolgálására.

A felsorolt három hatás együttvéve rontja a szervezet működésének hatékonyságát.

4. A puha költségvetési korlát szindrómájának romboló hatása van a társadalom *erkölcsére* is. Amit korábban „nagy pénzügyi bajnak” neveztem, az minden esetben összefügg az elvállalt kötelezettségek teljesítésének elmulasztásával, a szerződések vagy más ígéretek megszegésével. Többnyire arról van szó, hogy az adós nem fizeti meg adósságát a hitelezőnek, a szállítónak vagy saját alkalmazottainak. A puha költségvetési korlát szindrómája szinte biztatja a döntéshozókat arra, hogy nyugodtan szegjék meg a szerződéseiket, ne fizessenek az általuk használt termékekért vagy szolgáltatásokért, ne adják meg az adósságaikat. „Majd csak lesz valahogy... Majd csak valaki kifizeti helyettem.” (Lásd erről a Kornai [2013] cikket, amelyet a IV. kötet 13. fejezetében közlünk újra.)

<sup>11</sup> Goldfeld és Quandt „Kornai-effektusnak” nevezték el a puha költségvetési korlát keresletnövelő hatását.



A puha költségvetési korlát szindrómája szellemében olyan redisztribúció megy végbe, amelyet sokan méltánytalannak, tisztességtelennek éreznek. Ezt az érzést váltotta ki a szocialista rendszerben az állami vállalatok által eredetileg létrehozott nyereség bürokratikus újraelosztása (lásd *Kornai–Matits* [1983], amely a kötet 3. fejezete). Ugyanez a felháborodás keletkezik újra és újra a kapitalista rendszeren belül is a nyereségek méltánytalan újraelosztása kapcsán. Hasonló érzelmeket kelt az eladósodott helyi önkormányzatoknak a 2011–2014-es időszakban végrehajtott kimentése, amelyet a jelen *Bevezetéshez* csatolt *Függelék* ismertet és értelmez. Ezen a helyen két újságcímet idézek a kimentés különleges kedvezményeiben nem részesített települések reakciójának jellemzésére: „Huszonkét el nem adósodott város vezetői fejüket verik a falba” (*Éber* [2014]), „Aki jobban teljesít, megbüntetik” (*Sóvágó* [2013]). A takarékosak, a felelősen gazdálkodók rosszul járnak, a pazarlók, a felelőtlenül gazdálkodók pedig jól – ez a következtetés rontja a társadalom közérzetét.

### *Néhány pontosítás*

Eddig a kifejtés világossága érdekében néhány egyszerűsítést alkalmaztam. Most néhány kérdésben pontosabbá kell tennem a fogalmazást.

Mostanáig a „puha” és a „kemény” szavakat használtam a fejtegetéseimben, holott valójában a puhaságnak és a keménységnek fokozatai vannak.

Bármilyen erősen érvényesül is valahol a puha költségvetési korlát szindrómája, a szervezet sohasem lehet tökéletesen biztos a kimentésben. Lehet, hogy a potenciális támogató szervezet inkonzisztens. Ebben az értelemben nem létezik tökéletesen puha költségvetési korlát. Ez a felismerés azonban arra sarkallhatja a kimentésre számító szervezetet, hogy még inkább igyekezzék a kimentésre képes szervezet kedvében járni.

A puhaság–keménység fokozatai végső soron a kimentést–támogatást igénylő szervezetben kialakult várakozás biztonságát mérik: milyen szubjektív valószínűséggel számít arra, hogy baj esetén kimentik. Nehéz kérdés, hogy ezeket a szubjektív valószínűségeket hogyan lehet gyakorlatilag megfigyelni és mérni. A megközelítés egyik módja a kikérdezés (*Anderson–Korsun–Murell* [2000]). Számos kutatás objektív módon megfigyelt és mért változók ökonometriai elemzéséből vezeti le azokat a megközelítő (*proxy*) változókat, amelyek a kimentésre vonatkozó várakozásokat számszerűsítik (*Pettersson-Lidbom* [2010], *Tjerbo–Hagen* [2009]).

A korábbi fejtegetésekből kiderült, hogy milyen sok változata van a kimentést–támogatást igénylő és a kimentést–támogatást nyújtó szervezet közötti kapcsolatnak, milyen sokféle formában mutatkozik meg a puha költségvetési korlát szindrómája, mennyire eltérő lehet – a konkrét megvalósulás körülményeitől függően – a szindróma súlyossága. A puha költségvetési korlát szindrómája *heterogén* jelenségalmaz. Ezért indokolt tartózkodni a túlzottan általános kijelentésektől, például az olyasféle állításoktól, miszerint „a szocializmusban a költségvetési korlát puha”, vagy „a kapitalizmusban a költségvetési korlát kemény”. Ez a megjegyzés átvezet a következő témához.

## Helyzetjelentés a puha költségvetési korlát szindrómájának elterjedtségéről

Mikor (melyik történeti fázisban) és hol (melyik rendszerben, melyik szektorban, melyik szférában) mennyire erős, mennyire súlyos a puha költségvetési korlát szindrómája? Jó lenne, ha részletes felmérésekre alapozva felelhetnék a kérdésekre. Sajnos, csak benyomásokra szorítkozhatom, amelyeket saját kutatásaimból és a téma irodalmának áttekintéséből nyertem. Nemcsak azokból a művekből próbáltam benyomást szerezni, amelyek a PKK-elmélet apparátusával dolgoznak, annak szótárát használják, hanem azokból is, amelyekben az „erkölcsi kockázat” kifejezés a problémát leíró kulcsszó.

### *Szocialista rendszer – a reformok előtti korszak*

1988-ban 26 szocialista ország létezett. Az áttekintő táblázat megtalálható A szocialista rendszer című könyvem (Kornai [1993]) 38–39. oldalán; a művet újra publikáltuk a jelen sorozat II. köteteként. Amikor most, két évtizeddel később a sorozat IV. kötetén dolgozom, a szám kettőre zsugorodott. Kizárólag Észak-Korea és Kuba minősül a korábban alkalmazott ismérvek szerint fenntartás nélkül szocialista országnak. A néhány sorral előbb feltett kérdések tehát a szocialista rendszerre vonatkozóan alapjában véve már nem a jelenre, hanem a múltra irányulnak. Ám így is indokolt a kérdések feltevése, már csak azért is, mert éppen a szocializmusban szerzett tapasztalat vezetett a puha költségvetési korlát jelenségének a felismeréséhez; ott végletes formában érvényesült, és ezért könnyebb volt észrevenni. Ezen túlmenően, a szocializmus PKK-szindrómája markáns összehasonlítási alapot szolgáltat a kapitalizmusban mutatkozó rokon jelenségek vizsgálatához.

Munkáimban megkülönböztetem a szocialista rendszer működésének két fázisát, két prototípusát: a *klasszikus szocializmust* és az attól való elmozdulás különböző változatait, a sztálini modellt és a *poszt sztálini reformszocializmust*.

A klasszikus szocialista rendszerben az állami tulajdonban lévő vállalatnak kétségkívül puha volt a költségvetési korlátja. A vállalat ráfordításait és kibocsátását pénzben is elszámolták, és a hivatalos politikai tankönyvek kimondták: a bevételeknek fedezniük kell a kiadásokat. Ezt nevezték az önálló elszámolás elvének; sokszor idézték az elv orosz nevét is: „hozraszcsot” (Joffe [1949]). Papíron tehát létezett költségvetési korlát; a vállalat kötelező erővel előírt tervszámai között szerepelt a nyereség is. Ám ennek az előírányzatnak a teljesítésére nem mozgósították a vállalatok vezetőit; nem fűződött hozzá erős anyagi és erkölcsi ösztönzés. (Lásd A gazdasági vezetés túlzott központosítása című könyvemet – Kornai [1957] –, amelyet újra publikáltuk a jelen sorozat III. kötetében.) Akár nyereséges volt a vállalat, akár veszteséges, ez nem játszott szerepet sem a vállalat továbbműködtetésében, sem a fejlesztésében. Vagy automatikusan fedezték a veszteséget, vagy időről időre az adminisztratív árakat igazították többé-kevésbé a költségekhez. A meglévő vállalatoktól elsősorban és mindenekelőtt a termelési terv teljesítését követelték meg.

A beruházási döntés pedig elsősorban azt írta elő, milyen kapacitás jöjjön létre, és mikor kezdődjék a termelés – a várható jövedelmezőségnek nem volt lényeges szerepe. Volt persze költség-előirányzat, de annak túllépésével nem törődtek. Azt viszont megtorolták, ha az új létesítmény átadása késett. Ha tehát a beruházás a szó szűkebb könyvviteli értelmezésében veszteségesnek bizonyult – többek között azért, mert költségeket nem kímélve hajszolták a határidő betartását –, a veszteséget valamilyen formában kiegyenlítették.

A központi kormány, a helyi kormányzatok (Magyarországon a tanácsok, a Szovjetunióban a szovjetek) és minden egyéb állami szerv finanszírozásáról az illetékes központi szervek döntöttek, és azok követelték meg a pénzügyi fegyelmet. A különböző nem állami szervek (szakszervezetek, szakmai egyesületek, az ifjúsági és női szervezetek stb.) a pártállam „transzmissziói” voltak; létük kizárólag attól függött, hogy a pártállam vezetői kívánják-e működtetni őket, és mennyi erőforrást kívánnak erre fordítani. Fel sem vetődhetett olyasféle gondolat, hogy azért kell szűkíteni vagy netán megszüntetni egy társadalmi szervezet működését, mert nincs rá pénz.

Mindez – a puha költségvetési korlát gondolatkörének szótárát használva – azt jelenti, hogy az állami és kváziállami szférában végletesen puha volt a költségvetési korlát.

Tulajdonképpen egyetlen szervezettípus létezett, amelyben kemény, sőt nagyon kemény volt a költségvetési korlát, és ez a háztartás volt. A klasszikus szocialista rendszerben, jelentéktelen méretű, szórványos kivételektől eltekintve, a háztartások számára nem létezett bankhitel vagy kereskedelmi hitel.<sup>12</sup> Nem létezett hitelkártya. A fogyasztónak azonnal, készpénzben kellett fizetnie. Még ha szeretne volna is, technikailag sem volt képes túlköltésre, nem adósodhatott el.

### *Szocialista rendszer – a reformkorszak*

A szocialista országok egy része, az elsők között Jugoszlávia, Magyarország, majd Lengyelország reformokat vezetett be, amelyek megnövelték a piaci koordináció szerepét. Sok tekintetben különböztek egymástól a reformáló országok, mind a régi gazdasági rendtől való elmozdulások tartalmában, mind azok időzítésében. Ám volt e változásoknak közös vonása is: mindegyik ország a központilag szabályozott gazdaság és a decentralizált piacgazdaság kombinációját próbálta kialakítani.

A sokrétű átalakításokkal olyan gazdasági rendszert kívántak létrehozni, amelyben nagyobb az állami vállalat önállósága, emellett a vállalati vezetők anyagi ösz-

<sup>12</sup> Létezett két fordított előjelű hitelkonstrukció, amelyben az állampolgár hitelezett az államnak. Az egyik az államkölcsonök vásárlásának sajátos formája volt. Piacgazdaságban az állampolgár önkéntesen vásárolhat államkötvényt, a szocialista rendszerben viszont politikai nyomással kényszerítették rájuk a vételt. A másik fordított előjelű hitelezés a személyautók eladásánál alakult ki. A vevőnek évekig kellett várakoznia megrendelésének teljesítésére. Viszont a vételárat teljes egészében vagy részben előre be kellett fizetnie; azaz az autót venni szándékozó állampolgár hitelezett az állami autókereskedelemnek.

tönzése – és bizonyos mértékig a vállalat fejlesztése is – nem a központi tervutasítások teljesítéséhez, hanem a vállalati nyereséghez kapcsolódik. Ilyen körülmények között már relevánssá vált a kérdés: nyereséges-e a vállalat vagy veszteséges. És ha veszteséges – ez milyen következményekkel jár? A reformszocialista gazdaságban kisebb-nagyobb mértékben, de kezdett önálló szerepet játszani a vállalatoknak nyújtott bankhitel. Ezáltal előállhatott a dilemma: mi történik akkor, ha a vállalat nem képes visszafizetni a hitelt?

Ezek azok a körülmények (tegyük hozzá: a klasszikus szocialista gazdaságban szocializálódott gazdasági vezetők számára új és szokatlan körülmények), amelyek között releváns problémává vált a költségvetési korlát puhasága vagy keménysége. A tapasztalatok azonban kiábrándítók voltak ebből a szempontból: a tervutasításos rendszer részleges vagy teljes felszámolása és a gazdaság koordinációs mechanizmusában bekövetkezett mélyreható változások ellenére a költségvetési korlát puha maradt. Különösen fontosnak bizonyult ebből a szempontból a magyar tapasztalat, hiszen ebben az időszakban Magyarország ment el legmesszebbre a gazdasági irányítás központosításának csökkentésében és a piac szerepének növelésében. Ám ez nem volt elég a költségvetési korlát megkeményítéséhez (lásd Kornai [1987b] és [1992] idevágó részleteit). Hasonlók voltak a tapasztalatok Lengyelországban és Jugoszláviában is a szocialista gazdaság reformkorszakában. Radikálisan eltérően alakult a helyzet a magántulajdonban lévő kisvállalatok szektorában, amely ebben a korszakban kezdett bővülni. Ezeknek a kis gazdasági egységeknek a költségvetési korlátja kezdettől fogva kemény volt, és mindvégig az is maradt.<sup>13</sup>

Most már történelmi távlatból tekinthetünk vissza a szocialista rendszerre, annak két prototípusára, a klasszikus és a reformszocializmusra. Évtizedek múltán is helytállónak tekintem az először 1980-ban megjelent és a válogatott munkáim I. köteteként 2011-ben újra publikált könyv, *A hiány* megállapítását: az állami tulajdonban lévő vállalat költségvetési korlátja nemcsak a klasszikus, hanem a félig-meddig reformált, „piaci szocializmussal” alakított gazdaságban is puha volt.

Van azonban két lényeges kérdés, amelyben változott az álláspontom az akkorihoz képest.

1. *A puha költségvetési korlát szerepe a hiánygazdaság magyarázatában.* A IV. kötet 1. fejezete (Kornai [1978]) összefoglalja azt az álláspontot, amelyet *A hiány* írásakor képviseltem. Akkor is azt állítottam, hogy több tényezőnek kell együttállnia ahhoz, hogy egy gazdaság krónikus és általános hiánygazdasággá alakuljon. E tényezők közül akkor a puha költségvetési korlátot tekintettem a *primus motor*nak, első számú tényezőnek. Ha az expanziós késztetésnek és e késztetés legfontosabb megnyilvánulásának, a beruházási éhségnek nem szab határt a kemény költségvetési korlát, akkor a beruházási javak iránti kereslet kielégíthetetlen. Noha a háztartási szektornak kemény a költségvetési korlátja, és emiatt korlátos a háztartási kereslete, sokféle átszi-

<sup>13</sup> A reformszocialista gazdaságban már megjelent a fogyasztói hitel, elsősorban a magántulajdonú lakások és családi házak építéséhez adott jelzáloghitelek formájában. Ezek visszafizetését azonban rendszerint szigorúan megkövetelték, így nem vezettek a háztartás kemény költségvetési korlátjának lényeges felpuhulásához.

várgás van a beruházási, termelési és fogyasztói javak között. A beruházások iránti kereslet „elszaladása” minden piacra elszívó hatást gyakorol.

Későbbi, továbbgondolt álláspontom fenntartja az állítást: e tényezők hatása *szükséges* feltétele annak, hogy kialakuljon az általános és krónikus hiánygazdaság. Ám ehhez hozzá kell tenni: szükséges, de nem *elégséges* feltétele. Más feltételeknek is teljesülniük kell.

A kérdéssel kapcsolatban figyelemre méltó nemzetközi vita alakult ki. Álláspontom kritikusi közül kiemelem Stanislaw Gomulka lengyel származású, akkoriban Angliában tanító közgazdászt. Eredetileg 1985-ben angolul megjelent cikkének magyar fordítását lásd *Gomulka* [1987]. A cikkre *Kornai* [1987]-ben feleltem, ezt az írástomat újra közöljük a IV. kötet 6. fejezeteként.

Mind a *hiány*, mind a Gomulkának írott válaszcikkem megfogalmazásában bénítóan hatott rám az öncenzúra kényszere. Meg sem próbáltam rámutatni a legfontosabb tényezőre: a szocialista rendszer nem tűri el, hogy szabadon lépjenek be a termelésbe magánvállalkozók, és hogy szélesen bontakozzék ki a magántulajdonon alapuló vállalati szektor. Arról sem beszéltem (úgy gondoltam: nem beszélhettem), hogy a hiány felszámolásában perdöntő szerepet játszana az importtermékek szabad beáramlása.

A viták kétségekívül hatottak rám. Ám ami ennél is fontosabb volt: a szemem előtt végbemenő változások megfigyelése és a *tapasztalatok* elméleti átgondolása. A magyar reformszocialista korszakban, az 1970-es és még inkább az 1980-as években megnőtt a legális vagy legalábbis eltűrt nyílt vagy burkolt magántevékenység. (Ide sorolom a mezőgazdaságban működő háztáji gazdaságokat, a téeszkek mellékküze-meit, továbbá a sokféle formában tevékenykedő „maszekokat”). Márpedig ebben az időszakban ez a szféra bocsátotta ki, szabad áron, az élelmiszerek és az anyagi szolgáltatások kínálatának számottevő részét. Képes volt kitölteni azokat a réseket, amelyeket az állami vállalatok és termelőszövetkezetek, valamint az államilag szabályozott behozatal nem voltak képesek. Ez volt a magyarázata annak, hogy ekkor már megszűnt a hiánygazdaság ezekben a szektorokban, különösen az élelmiszer-ellátásban, miközben a gazdaság más területein továbbra is fennmaradt.

Újragondolt álláspontomat A hiánygazdaság felszámolása című cikkem fejtette ki (*Kornai* [1994]), az írást a IV. kötet 8. fejezeteként publikáljuk újra. Ekkor már leomlottak a szókimondás korlátai. Összefoglaltam a krónikus hiánygazdaság összes szükséges – és *együttvéve elégséges* – feltételét. Ezek elmozdítása garantálta, hogy megszűnjék az *általános* hiány. (Bár nem zárta ki, hogy egyes szektorokban továbbra is krónikus hiány mutakozzék.) Elég, ha az olvasó a *Bevezetés* tanulmányozása közben most rápillant a cikk 3. ábrájára (*Kornai* [1994] 593. o.). A vállalat puha költségvetési korlátja immár nem *primus motor*, hanem a helyére került a magyarázó tényezők között. Igen fontos *közbeeső* magyarázó tényező; helye ott van az összetett oksági láncolat második blokkjában.

Megállapíthattam: még ha fenn is maradna a költségvetési korlát puhasága az *ál-lami* vállalatok körében, a krónikus és intenzív hiány megszűnik ott, ahol szabadon beléphetnek a magánvállalatok. Ebből a forrásból bőségesen fedezhető az a kereslet, amelyet az állami szektor nem tud kielégíteni.

A fenti gondolatsort jól szemlélteti a kínai gazdaság.<sup>14</sup> Továbbra is igen tetemes az állami tulajdonú vállalati szektor, ahol a régi módon érvényesül a puha költségvetési korlát szindrómája (Wu [2002], [2005], Xu [2011], Zhang–Freestone [2013]). Mégis immár nincs általános, krónikus hiány, mert bőven ontják a piacra a termékeket és szolgáltatásokat a magánvállalatok, és (ha sokszor fékezve is, de azért) a piacra eljutnak importtermékek is. A termékek és szolgáltatások nagy része szabadon alakul a piacon; az áraknak csak kisebb részére terjed ki az állami árszabályozás.

2. *A PKK-szindróma hatásainak relatív súlya.* A krónikus hiány okainak keresése közben vetődött fel bennem a költségvetési korlát puhaságának–keménységének gondolata. Kezdetől fogva tudtam – és meg is írtam akkori munkáimban –, hogy a PKK jelensége károsan hat a hatékonyságra. Ám akkor a [PKK → hiány] kapcsolatra összpontosult a figyelmem, és ehhez képest hátrébb szorult a [PKK → hatékonyságromlás] összefüggés.

Már akkor is kifejtettem, hogy a PKK jelensége megjelenhet a kapitalista rendszeren belül is. Minél többet foglalkoztam ezzel, annál inkább tudatosodott bennem a [PKK → hatékonyságromlás] összefüggés. Most már hosszú ideje azt vallom, hogy *elsősorban* azért kell odafigyelnünk a puha költségvetési korlát szindrómájára, mert kártékonyan hat a gazdaság hatékonyságára.

### *Kapitalista rendszer – a puha költségvetési korlát szindrómájának kitett szektorok*

A kapitalista rendszer több szférájában érvényesül – eltérő erővel – a puha költségvetési korlát szindrómája. Nemcsak esetlegesen, a körülmények véletlen összejátszása folytán, hanem visszatérő módon jelenik meg az intézményeknek és viselkedési minták olyan együttállása, amely többnyire (bár nem mindig) létrehozza a szindrómát. Ugyanakkor a kapitalista rendszer más részei többé-kevésbé mentesek a puha költségvetési korlát szindrómájától – úgy is mondhatnám: immúnisak erre a kóros elváltozásra.

Kilenc olyan területet tudok számba venni, ahol megjelenik a puha költségvetési korlát szindrómája.

1. *Állami tulajdonban lévő vállalatok.* A jelenlegi magyar tapasztalatra utalok. Újra és újra szóba kerül, hogy súlyosan veszteséges a Budapesti Közlekedési Vállalat (BKV) és a Magyar Államvasutak (MÁV). Nyilván úgy állapítják meg a tömegközlekedés adminisztratív árait, hogy az utasoktól származó bevétel nem fedezi a kiadásokat, arról nem is szólva, hogy nem nyit kellő pénzügyi forrásokat a fejlesztés számára. Hogyan oszolja meg a teher a tömegközlekedést igénybe vevők, a központi és a helyi kormányzatok között? Nem ennek a tanulmánynak a feladata konkrét választ adni; a kérdésnek nagy irodalma van. Ki lehetne alakítani olyan robusztus megoldást, amelyet az idő előrehaladásával csak ritkán kellene módosítani. Ehelyett a kérdés állandó alkudozás tárgya, változtatják egymást a til-

<sup>14</sup> A kínai gazdaságról később újra szó lesz. Kínára nem alkalmazható jól az a periodizálás, amely éles történelmi választóvonalal, az 1989–1990-es évvél elválasztja egymástól a szocialista rendszeren belüli reformfolyamatot és a *posztoszocialista* átalakulást. A rendszer fokozatosan ment át egyikből a másikba, szinte összeolvadt egymással.



takozások, fenyegetődzések, a segítség kunyerálása, a beváltott és a be nem váltott ígérek. Félig vagy teljesen rendezik az állami vállalat adósságát, majd minden kezdődik előlről. Mindezek az események a puha költségvetési korlát szindrómájának látványos tünetei. Végeredményben a vállalatok joggal számítanak arra: csak nem fajul odáig a dolog, hogy tartósan leállnak a villamosok, a buszok és a vonatok. Tehát indokolt a várakozás a kimentésre.

Számos ország állami vállalatainál hasonló a helyzet.

2. *Települések és régiók helyi kormányzatai.* Ezek a szervezetek sok országban küszködnek tartós deficittel, kifizetetlen számlákkal, felgyülemlett adóssággal, fizetésképtelenséggel. Nem mindenütt, de számos országban időről időre végbemegy a „konszolidálás”, a csávéba került helyi kormányzat kimentése. Széles körű irodalom foglalkozik a puha költségvetési korlát szindrómájának ezzel a megnyilvánulásával (Qian–Roland [1998], Rodden–Eskeland–Litwack [2003], Fink–Stratmann [2011], Baskaran [2012], Padovano [2013], Josselin–Padovano–Rocaboy [2013], Dietrichson–Ellegård [2013]). Magyarország különlegesen szemléletes eset (Vasvári [2013]). A jelen *Bevezetés Függeléké* figyelemre méltó adatokat közöl arról, hogyan ment végbe a magyar önkormányzatok súlyos eladósodási hulláma, és hogyan húzta ki őket a bajból 2011 és 2013 között a központi kormány. A magyar történet a puha költségvetési korlát szindrómájának tankönyvbe kívánczoló klasszikus példája.

3. *Költségvetési intézmények és nem állami szervezetek (NGO).* Ide sorolhatók az olyan – tulajdonjogi szempontból hibrid jellegű – szervezetek, amelyekben keverednek a költségvetési intézmény és a vállalat vonásai.<sup>15</sup> E szervezetekkel kapcsolatban rendszerint deklarálják: anyagi érdekeltség tekintetében a „nonprofit elv” szerint működnek. Ebbe a 3. típusba sorolható a kórházak, rendelőintézetek, múzeumok, művelődési otthonok, a kommersziális gyakorlattól elzárkózó színházak, operaházak jelentős része.<sup>16</sup> A „nonprofit” jelleg eleve arra utal, hogy még abban az esetben is, ha a szolgáltatások révén hozzájutnak bevételekhez, nem is törekszenek arra, hogy költségeiket teljes mértékben ezen az úton fedezzék. Rá vannak utalva a központi kormány és a helyi kormányzatok támogatására. Ennek következtében hasonló helyzet alakul ki, mint amit az 1. pontban írtam le, az állami vállalatok kapcsán: a szervezet ismételt eljut a pénzügyi katasztrófa közelébe, segítségért könyörög – és elég gyakran ki is mentik. Bizonyos mértékig el is várják a kisegítést, és ebben többnyire nem is csalódnak.<sup>17</sup>

<sup>15</sup> Vahabi [2011] új elnevezést vezet be: a „parastatal” szektor fogalmát. Idetartozik Vahabi írásának fogalmi rendszerében az Egyesült Államokban a központi kormány által létrehozott két sajátos intézmény, a *Fannie Mae* és a *Freddie Mac*, amelyek rendeltetése a jelzáloghitelt felvett és bajba került adósok segítése, esetleg kimentése. Itt is érvényesül a puha költségvetési korlát szindrómája.

<sup>16</sup> A puha költségvetési korlát egészségügyi szektorban érvényesülő szindrómájával foglalkozik a Kornai [2008] tanulmányom, amely a IV. kötet 9. fejezete, továbbá számos külföldi szerző: Bordignon–Turati [2009], Tjerbo–Hagen [2009], Crivelli–Leive–Stratmann [2010], Brekke–Siciliani–Straume [2013]. Eggleston–Shen [2011] rámutat, hogy a kemény költségkövetési korlát megkövetelése és ezzel együtt a költségek csökkentése a minőség rovására mehet.

<sup>17</sup> A magyar kormány az elmúlt néhány évben nagy erővel hozzákezdett a nonprofit szektor kibővítéséhez, elsősorban a közszolgáltatások (*pubic utilities*) ágazatban, de más szektorokban is. Ez előrevetíti annak árnyékát, hogy tovább szélesedik majd az a szféra, amelyben puha a költségvetési korlát.

4. *Bankok.* A válságokat elemző közgazdászok a gazdaságtörténet rideg tényei alapján mutattak rá arra, hogy ha egy tönk szélén álló bankot nem mentenek meg az összeomlástól, akkor annak fizetéseképtelensége pánikot okozhat a bank saját betéteseinek és más hitelezőinek között, akik nem jutnak hozzá a pénzükhöz; az egyik bank bukása magával ránthat más pénzügyi szervezeteket, és végeredményben válságba döntheti az egész gazdaságot. Ez történt az 1929–1932-es nagy világválság kezdetén. És ugyanígy, a Lehman bankház 2008. szeptember 15-én bekövetkezett összeomlásával indult el a legutóbbi pénzügyi válság is. A válságokat sokszor sikerült azzal elhárítani, hogy a hazai pénzügyi kormányzat vagy esetleg maga a bankszektor kimentette az összeomlás szélén álló bankot; időnként külföldi bankok vagy nemzetközi szervezetek is részt vesznek a kimentésben. „*Too big to fail*” – szokták mondani a nagybankokról az amerikai üzleti világban; túl nagyok ahhoz, hogy tönkremenjenek. Ez olyannyira elterjedt gyakorlat volt (és a Lehman-történet inkább csak kivételnek tekinthető a szabály alól), hogy a bankok teljes tudatossággal számítottak és számítanak most is a kimentésre (Buiter [2009], Gros [2012], Stern–Feldman [2004], Khwaja–Mian [2005]). Ez a puha költségvetési korlát szindrómájának jellegzetes példája!

5. *Nélkülözhetetlen magánvállalatok.* Elsősorban olyan termelő vagy szolgáltató óriásvállalatokra gondoljunk, amelyek esetleg sok tízezer munkavállalót foglalkoztatnak (például a nagy autó- és repülőgépgyárak.) A „*too big to fail*” érvelést velük kapcsolatban is hangoztatják; ha tönkremennének, az nemcsak a tömeges munkanélküliség új hullámaint indítaná el, hanem adósságaik kifizetésének elmulasztásával igen sok beszállítót tönkretenne. Az óriásvállalatok igen erős nyomást gyakorolhatnak az államra, hogy az baj esetén mentse ki őket. Hasonlóan erős alkupozícióban vannak azok a magánvállalatok, amelyek – noha méretük nem óriási – *természetes monopóliummal* rendelkeznek (Segal [1998]). A puha költségvetési korlát szindrómájára való hajlam óhatatlanul kifejlődik – a magántulajdon ellenére – mindenütt, ahol a vállalat nélkülözhetetlennek érzi magát.

A Kornai [2009] táblázata (lásd a kötet 12. fejezetében a 345. oldalon) hosszú listát közöl a világ legfejlettebb gazdaságaiban végrehajtott, nagy horderejű, széles visszhangot keltett 4. és 5. típusú kimentésekről. Ezeknek az epizódoknak a híre bizonyára hozzájárult a puha költségvetési korlát szindrómájának világméretű gerjesztéséhez.

Magyarországon sokszor hallottunk olyan sportklubokról, amelyek nyíltan vagy burkoltan profitorientált kommersziális magánszervezetek – és pénzügyi baj esetén az államtól várnak és kapnak kimentést. Megvallom, azt hittem, hogy ez magyar sajátosság. Nemrég azonban olvastam egy tanulmányt, amelynek címe: Puha költségvetési korlátok a professzionális futballban (Storm–Nielsen [2012]). Kiderült, hogy számos európai sportklub, amely valójában profitorientált, magántulajdonban lévő vállalat, rendszeresen kap állami támogatást veszteségeinek fedezésére. Számít is a kisegítésre. Világhírű klubok tudatában vannak annak, hogy bukásukat nagy presztízsvesztésként élné meg a város, a megye vagy az ország futballrajongó közönsége, ami erős alkupozíciót teremt számukra (lásd még Andreff [2011] és Storm [2012]).

6. *Kiemelt, közpénzen finanszírozott nagy projektek.* Megvalósításukban egyes esetekben részt vesznek mind állami, mind magántulajdonban lévő vállalatok; más esetekben kizárólag magánvállalatokra bízák a megvalósítást. Két jellegzetes példa: a hangsebességnél gyorsabb Concorde repülőgép, valamint az Angliát és Franciaországot összekötő tengeralatti alagút megépítése. Ide sorolható számos nagy hadirendelés, infrastrukturális építkezés. Tulajdonképpen közeli rokona az 5. típusnak – akár az 5. típus egyik speciális altípusának is tekinthetnénk. Az ilyesfajta projektek közös ismérve: nem egyetlen vállalat kezében futnak össze a szálak, hanem valamely állami szerv közvetlenül is kézben tartja a projektet. Összemosódhatnak a határok a közpénz és a magánpénz között. Számos esetben túl keveset mond, ha a „nagy” jelzőt használjuk; óriási összegeket költenek, és – hacsak nem titkos katonai létesítményről van szó – a projektet nagy figyelemmel kíséri a közvélemény. Ez a helyzet a puha költségvetési korlát szindrómájának a melegágya. Bármekkora is az eredeti költségvetés túllépése, a projektet nem lehet abbahagyni! A Wikipédia „*Cost overrun*” szócikke 37 híres vagy pontosabban hírhedtté vált óriásprojektet sorol fel, köztük a már említett két példát, továbbá a Sydneyben és Montrealban épített olimpiai stadiont, a skót parlament épületét, a két Airbus-repülőgéptípust és a bostoni alagúttrendszert (*Big dig*). A Concorde 12-szer, Sidney városának operaháza pedig 15-szor annyiba került, mint amennyit terveztek. A legfrissebb példa a szocsi olimpia, amely a tervezett 12 milliárd dollár helyett 51 milliárd dollárba került; többbe, mint az összes eddigi téli olimpia költségeinek összege. A szerényebb magyar méreteket figyelembe véve bizonyára idetartozna a 4-es metró és a pesti Duna-parton lévő Bálna üzletház.

7. *Csoporttámogatásokat elnyerő vállalatok és egyéni termelők.* A támogatásokat ágazati, szakmai vagy területi érdekcsoportok, lobbik vagy politikai erők nyomására nyújtják. Jellegzetes példa: az Európai Uniótól támogatásokban részesülő mezőgazdasági termelők (*Rizov–Pokrivcak–Ciaian* [2012]). Fel-felújuló politikai küzdelmek, tiltakozó akciók fékezik a támogatások csökkentését, akadályozzák a megszüntetésüket; a téma állandó viták és alkudozások tárgya. Az örökös érv a támogatás mellett: nélküle tömegesen mennének tönkre a jobb sorsra érdemes falusi családok. Az agrártámogatások amerikai és európai története jól szemlélteti, milyen nehéz a puha költségvetési korlát szindrómája elleni küzdelem.

8. *Korrupció révén kimentett magánvállalatok.* Míg a 7. típusba a törvényes és az erkölcsi normákat sem sértő (bár egyébként vitatható hasznosságú) támogatásokat soroltuk, a 8. típusba tartoznak az erkölcstelen, sokszor a törvényt nyíltan vagy burkoltan megsértő esetek. Egy magánvállalat bajban van, és ha magára hagynák, tönkremenne. Ám valamilyen formában segítséget kaphat valamilyen állami szervtől (az adó leszállítása, állami megrendelés esetén a vételár felemelése stb.), és így megmenekül. Csak az kell hozzá, hogy a döntés előkészítőjét vagy magát a döntéshozót megvesztegessék. Minél jobbak az esélyek arra, hogy a korrupció sikeres lesz, annál puhább a költségvetési korlát.

A 7. és a 8. típust az elméleti osztályozás egyértelműsége érdekében választottam szét; a gyakorlatban sokszor elmosódottak a határok.

9. *Központi kormány.* Országok központi kormányai évszázadok óta időről időre súlyos pénzügyi helyzetbe kerülnek. A baj sokféle formában mutatkozhat. A legvégletebb esetben fizetési problémába ütköznek: pénztartalékaik kimerültek, és nem tudják fizetni esedékes kiadásait a befolyó bevételekből. Gyakoribb az adósságválság: nem tudják fedezni az esedékes törlesztéseket és hitel-visszafizetéseket; ráadásul képtelenek újabb kölcsönhöz jutni. Esetleg még nem következett be a katasztrófa, de már érzékelhető a veszélye, és emiatt fagynak be a kölcsönzés csapjai. Reinhart és Rogoff nagy jelentőségű és méltán híres (*Reinhart–Rogoff* [2009]) könyve igen hosszú történelmi időszakra visszatekintve elemzi a válságokat. A munka főképpen az elmúlt két évszázad eseményeit vizsgálja tüzetesen; sorra veszi az ebben az időszakban 66 országban végbement valamennyi gazdasági válságot. Ez a 66 ország adta a válságok idején a világ GDP-jének túlnyomó részét. A szerzők által leírt válságok közül 320-ról mondható el, hogy kiindulópontja, magva valamely állam központi kormányának súlyos fiskális helyzete volt, 250 főképpen külső, 70 főképpen belső adóssággal függött össze.<sup>18</sup> A katasztrófán végül is az esetek túlnyomóan nagy részében túljut egy ország – kevés kivételtől eltekintve államok nem tűnnek el a térképről azért, mert fiskális válság sújtotta. Az alternatív kiutak közé tartoznak az országos szintű kimentések. Egy másik ország központi kormánya, több kormány alkalmi társulása, valamely regionális, nemzetek feletti integráció központi szervezete vagy egy világméretű nemzetközi szervezet (jelenleg az IMF) cselekszik kimentőként. (A legutóbbi nemzetközi válság kapcsán kialakult fiskális katasztrófákat, az államadósság kezelését, az államcsóddal vagy a csóddal fenyegető helyzettel küszködő országokat, az események politikai vonatkozásait tárgyaló gazdag irodalomból kiemelem: Gyórfy [2014], Boone–Johnson [2010], Baskaran–Hessami [2013].)

A katasztrófa és annak leküzdése szenvedésekkel sújtja az ország lakosságát. Többnyire nagy politikai árat fizetnek az éppen hatalmon lévő politikai erők is. Ez azonban nem alakít ki leküzdhetetlen ellenállást a kormányon lévő politikusokban a költségvetési túlköltés és a könnyelmű eladósodás kísértésével szemben. A fiskális szigortól való húzódozást gyengíti a várakozás: nagy baj esetén végül mégiscsak végbemegy valamiféle kimentés. Nem állítom azt, hogy a problémával viaskodó valamennyi kormány azért lépi túl a költségvetését, azért vesz fel nyaklő nélkül hitelt, mert biztosan számít a kimentésre. De a tudatuk alatt bizonyára ott bujkálhat a gondolat: nem irreálisak a kimentés esélyei. Demokrációkban, ahol gyakran váltakoznak a kormányzó politikai erők, az is megfordulhat az éppen hatalmon lévők fejében: ki tudja, ki lesz kormányon, amikor a kimentést biztosító hitelt ki kell majd fizetni. Ezért joggal beszélhetünk arról, hogy a központi kormányok szintjén is léte-

<sup>18</sup> A fenti számbavételt Vidovics-Dancs Ágnes végezte el. A külső és a belső adósság megkülönböztetése a következő definíciók alapján történt: külső adósság = idegen joghatóság által kibocsátott hitelinstrumentumok; belső adósság = hazai joghatóság alatt kibocsátott hitelinstrumentumok. A fentiekben olvasható számok nagyságának érzékelésére a következő összehasonlítást tehetjük. Azoknak a válságoknak a száma, amelyekben a *bankválság* képezte a válság kiindulópontját, magvát, körülbelül 360 volt, szemben azzal a körülbelül 320-szal, amelyben a *fiskális baj* játszotta a főszerepet.

zik – országonként és politikai ciklusonként eltérő intenzitással – a puha költségvetési korlát szindrómája.<sup>19</sup>

Összesen kilenc olyan területet tekintettünk át, amelyekben él és hat a kapitalista rendszeren belül a puha költségvetési korlát szindrómája. Későbbre halasztva az egyének, a lakosság, a háztartási szektor elemzését, állítsuk szembe az eddigi kilencel a következő típust!

10. *Kimentésben nem részesülő vállalatok és egyéni termelők.* Rendszerint ide sorolhatók a kis családi vállalkozások, az egyéni termelők, kis- és a közepes méretű vállalatok (bár a 7. pontban szó volt kivételekről). Sőt a nagyvállalatok túlnyomó része sem részesül kimentésben, ha súlyos pénzügyi bajba kerül – és nem is számít rá (a kivételeket az 5. pont tárgyalta).

Állításom közvetve alátámasztható a vállalatok sokaságában végbement „demográfia”, a belépések és kilépések megfigyelésével. Magyarországon a 2000-től 2010-ig tartó időszakban a működésüket megszüntető kisvállalatok számának aránya az összes kisvállalat számához képest évenként 2 és 6 százalék között ingadozott, a közép vállalatoknál az arány szűkebb sávban, 0,8 és 3,5 százalék között mozgott. Ennek az idősornak a 2010 utáni folytatása nem áll rendelkezésre. Egy másik forrásból megállapítható: a 2008-tól 2013 első félévének végéig tartó időszakban az összesen körülbelül 500–600 ezer cég közül félévenként körülbelül 10–18 ezer cég szűnt meg.<sup>20</sup> Mindkét statisztika számottevő „halálózási” arányt mutat ki.<sup>21</sup>

Megkockáztatom, hogy a vállalati demográfiai adatokból következtetéseket vonjak le. A tönk szélén álló vállalatok túlnyomóan nagy többsége egy ideig vergődik, próbál életben maradni – majd feladja a küzdelmet. Megszűnésük azt jelenti, hogy magukra hagyták őket, nem húzták ki őket a pénzügyi csávából. Mivel ez volt az általános tapasztalat sok éven át, ebben a körben nem alakult ki olyan elvárás, hogy baj esetén kimentik őket. Már csak ezért is merem azt állítani, mert ebben a körben a költségvetési korlát kemény.

Jó lenne számszerűen kifejezni, mi az arány az 1–9. csoport együttese és a 10. csoport között, azaz a puha költségvetési korlát szindrómájával együtt élő és az attól mentes két gazdasági szféra között. Az arány becsléséhez meg kell állapodni abban, hogyan mérjük a két szféra terjedelmét. Két kézenfekvő mérték adódik. Az egyik a foglalkoztatottak száma, a másik a GDP-hez való hozzájárulás. Tudomásom szerint azonban, sajnos, senki sem végzett ilyen számításokat. A nemzetközi statisztikákban szereplő 150–200 országban feltehetően erősen szóródnának az arányszámok, elsősorban at-

<sup>19</sup> Sajátos altípust alkotnak a puha költségvetési korlát segélyprogramok finanszírozásával kapcsolatos problémái. Az esetek nagy részében (bár nem minden esetben) a természeti katasztrófa, polgárháború vagy tömegnyomor által sújtott, segélyezett országok kormánya közvetíti a segélyek elosztását, ezért ezen a helyen említem (Svensson [2000] és Janus [2009]).

<sup>20</sup> A kétféle forrás egymástól eltérő metodikát alkalmaz, ezért adataik közvetlenül nem hasonlíthatók össze. Úgy tűnik (bár ez a metodikai nehézség miatt nem bizonyítható), hogy a válság kitörését követően a kis- és középvállalatok megszűnésének folyamata felgyorsult.

<sup>21</sup> A magyar vállalatok belépési–kilépési adatait Branyiczki Réka dolgozta fel. Részletes beszámolója, amely számos további adatot, valamint az adatok forrásait közli, megtalálható a honlapomon, a sorozat IV. kötetének háttéranyagai között: [http://www.kornai-janos.hu/Kalligram4\\_hatter.html](http://www.kornai-janos.hu/Kalligram4_hatter.html).

tól függően, mekkora az állam szerepe a társadalomban. Saját intuíciónra hallgatva megkockáztatnám a következő sejtések kimondását.

A mai kapitalizmusban, a foglalkoztatottak számával mérve, a legtöbb országban nagyobb (talán jóval nagyobb) a 10. sorszámú, a kemény költségvetési korláttal szembesülő szféra, mint az 1–9. típusú, puha költségvetési korláttal jellemezhető. A GDP-hez való hozzájárulással mérve, az arányok talán az 1–9. típusú szféra javára tolódnak el, bár akkor sem valószínű, hogy a GDP nagyobb része onnan származik. Ám még így is igen jelentős a puha költségvetési korlát szindrómájától sújtott szféra hányada.

Az előbbieken alkalmazott mérce sok szempontból problematikus. Igaz, a 4. típus, a bankok hozzájárulása a GDP-hez, szokványos módon, hozzáadott értékben mérve csekély. Ez azonban az általuk lekötött emberi és fizikai tőke működtetésére fordított költségek részarányát tükrözi, és nem a tevékenységük közvetlen és továbbgyűrűző hatásának erejét. Ugyanez elmondható az 5. típusról, a nélkülözhetetlen vállalatokról, és még inkább a 9. típusról, a központi kormányról. A gazdaság kulcspozíciói, fő hatalmi állásai a gazdaságnak abban a részében találhatók, ahol jól érzékelhető hatást gyakorol a puha költségvetési korlát szindrómája. Ebből pedig az következik, hogy a kapitalista rendszer *egészére* jelentős hatást fejt ki a puha költségvetési korlát szindrómája.

Kár, hogy a fenti gondolatmenetet csupán a különböző szektorok helyzetére vonatkozó általános gondolatokra és intuícióra építhettem, senki sem dolgozott ki számszerű becsléseket legalább egy-egy konkrét országra vonatkozóan. A kutatási feladatokról a *Bevezetés* végén lesz majd szó, itt csak előre leszögezem: ez a további kutatások programjának egyik igen jelentős tétele. Miközben nyíltan feltárom az olvasó előtt, hogy amit itt a *Bevezetésben* elmondtam, csupán sejtés, nem kívánok kitérni az összefoglaló minősítés elől. Mindannak alapján, amit a puha költségvetési korlát szempontjából megismertem a kapitalizmusból, jogos marad a szembeállítás: a szocialista rendszert a puha, a kapitalista rendszert alapjában véve a kemény költségvetési korlát jellemzi. Ám a kapitalizmusban is szélesek és nagy befolyással rendelkeznek azok a szektorok, amelyek erősen ki vannak téve a puha költségvetési korlát szindrómájának.

### *Kapitalista rendszer – a háztartási szektor*

Hogyan értelmezzük a puha költségvetési korlát fogalmát a háztartásra mint a gazdaság egyik alapvető szervezettípusára? Kezdjük egy *szűkebb* értelmezéssel! Mint említettem, a szocialista gazdaság klasszikus, reform előtti korszakában a háztartás számára nem állt rendelkezésre fogyasztói hitel; jövedelmeiből és megtakarításaiból kellett fedeznie kiadásait. Ennyiben költségvetési korlátja kemény volt. Ezzel szemben a kapitalista gazdaságban nemcsak létezik, hanem igen elterjedt a fogyasztói hitel. Kölcsön felvétele, hitelre, esetleg részletfizetésre való vásárlás, hitelkártya használata, lakás vagy ház vásárlása vagy építése jelzálogkölcsön igénybevétele – mindez normális alkotóeleme a háztartás gazdálkodásának.



Elég gyakori, hogy a háztartás nem képes fogyasztói hiteleinek szerződés szerinti törlesztésére, illetve az adósságának teljes visszafizetésére. Ha ez a baj bekövetkezik, akkor kísérletet tehet tárgyalásokra, amelyek megegyezés esetén módosítják a hitel feltételeit. Ezt a szokványos refinanszírozási eljárást nem nevezem „kimentésnek”. A kimentés kifejezést ebben az összefüggésben fenntartom azokra az akciókra, amikor a központi kormányzat beavatkozik, és rendkívüli eljárásokkal éri el a bajba jutott háztartás terheinek csökkentését. Ez végbemehet a központi kormány rendelkezésére álló pénzforrásokból. Az adófizetők terhére végrehajtott kimentést kiegészítheti vagy pótolhatja, ha az állam jogi úton rákényszeríti a hitelnyújtó bankokat a terhek átvállalására. Ilyesfajta kimentéssorozat folyt és folyik most, e sorok írásakor is Magyarországon azokkal az eladósodott háztartásokkal kapcsolatban, amelyek – a jobb kamatfeltételeket kihasználva, az árfolyam-változások okozta kockázatokat figyelmen kívül hagyva – idegen pénznemben vettek fel tetemes jelzálogkölcsönöket. A jelenséggel a *Kornai* [2013] cikkem foglalkozik, amelyet a IV. kötet 13. fejezeteként teszünk újra közzé.

A háztartások tömeges kimentése kialakíthatja a lakosságban azt a várakozást, amely szerint jó esély van arra, hogy hasonló helyzetben máskor is sor kerülne hasonló kimentésre. Korai még határozottan azt állítani, hogy ez a várakozás valóban kialakult-e, s ha igen, mennyire intenzíven és milyen széles körben vert gyökeret. Annyi azonban bizonyára kimondható: a devizahitelek körében végrehajtott magyarországi kormányzati akcióssorozat megteremtette azokat a feltételeket, amelyek mellett a háztartási szektorban megjelenhet a puha költségvetési korlát szindrómája.

Nincsen kellő áttekintésem arról, hogy más országokban milyen kormányzati programok léteznek a jelzálogkölcsönöket visszafizetni képtelen háztartások kísértésére, és milyenek a hatásukkal kapcsolatos tapasztalatok. Ahol számottevő kimentő programok működnek, ott ezek esetleg kialakíthatják a kimentésre vonatkozó várakozásokat is, tehát a háztartások körében megjelenhet a puha költségvetési korlát szindrómája.<sup>22</sup>

Az egyén, illetve a háztartás kimentésének adható *tágabb értelmezése* is. A puha költségvetési korlát szindrómájának számos tünete megjelenik a nem piaci jellegű társadalombiztosítási rendszerekben. Felfogható sajátos fajta kimentésnek minden olyan juttatás, amelyhez a károsult, a bajba jutott egyén nem önkéntes magánbiztosítás keretében, nem a maga által fizetett biztosítási díj ellentételeként, nem üzleti, piaci tranzakció alapján kapott, hanem közpénzből, állami erőforrásokból. Ide sorolható például a munkanélküli-segély, a baleset vagy a betegség esetén fizetett táppénz. Ezen a gondolatsoron elindulva tágítható a kör, és bevonhatók az elemzésbe a modern jóléti állam egyéb szolgáltatásai is. Amikor az állampolgár abban a tudatban rendez be az életét, hogy számít a paternalista állam, a társadalom „kimentő” segít-

<sup>22</sup> Feltételes módon írtam a fenti mondatokat, mert nem ismerek olyan tanulmányt, amely a puha költségvetési korlát szindrómájával foglalkozó kutatás tudományos apparátusának és fogalomrendszerének felhasználásával tanulmányozta volna a háztartás költségvetési korlátjának keménységét-puhaságát. Bizonyára tanulságos lenne ebből a látószögből vizsgálni a már említett két sajátos amerikai szervezet, a jelzáloghitelek megsegítése érdekében létrehozott *Fanny Mae* és *Freddy Mac* tevékenységének hosszú távú hatását.

ségére, akkor olyan várakozásról beszélhetünk, ami egyes vonásaiban hasonlít a puha költségvetési korlát szindrómájára.<sup>23</sup>

Olyan problémát érintek itt, amely sokfelé ágazik el. Kapcsolódik azokhoz a vitákhoz, amelyek a jóléti állam méretéről és feladatvállalásáról, a bajbajutottak, rászorultak, hátrányos helyzetben, szegénységben élők iránti szolidaritásról folynak. Túllépné a jelen tanulmány határait, ha részletesebben tárgyalná ezt a rendkívül fontos témát. Csupán jelezni akartam, milyen messzire nyúló és mélyreható problémákhoz jutunk el, ha meditatálni kezdünk a puha költségvetési korlát szindrómájának okain és következményein.

### *A posztoszocialista átmenet*

Tekintsünk először az 1989–1990 után az egykori Szovjetunió területén, valamint a kelet-európai szocialista országokban végbement átalakulásokra a puha költségvetési korlát szindrómája szempontjából! Néhány év, legfeljebb egy évtized alatt radikálisan megváltoztak a tulajdonviszonyok, mégpedig történelmi léptékkal mérve igen gyorsan. Korábban a köztulajdon, az átalakulás után a magántulajdon vált a domináns tulajdonformává. Ezzel együtt immár nem a puha, hanem a kemény költségvetési korlát vált a gazdaság egészének jellemző állapotává.

A tulajdonviszonyok átalakulásával párhuzamosan változott a jogrend. Olyan törvények és jogszabályok léptek életbe, amelyek a magánszerződés teljesítésének kikényszerítését célozzák, újraszabályozzák a hitelező–adós viszony jogi feltételeit. Magyarország volt az első, amely igen szigorú csődtörvényt alkotott; nyomában valóságos csődhullám söpört végig a gazdaságon. A régióban sorra születtek meg a csődöt és a felszámolási eljárást szabályozó törvények és rendeletek; és ezek nemcsak papíron léteznek, hanem a gyakorlatban is érvényesülnek. A régióban a magánvállalatok „halálozási aránya” igen jelentős.<sup>24</sup>

Ugyanakkor a posztoszocialista átmenet végeztével is fennmaradt a puha költségvetési korlát szindrómája a néhány oldallal korábban áttekintett kilenc területen (*Lizal–Svejnar* [2002]). Külön is kiemelem ezzel kapcsolatban az állami tulajdonban lévő vállalatok helyzetét (*Mykhayliv–Zauner* [2013]). Idetartoznak mind a központi kormány, mind a helyi kormányzatok tulajdonában lévő vállalatok. Ezek egy része a posztoszocialista átmenet során mindvégig állami tulajdonban maradt, de akad olyan is, amelyet előbb privatizáltak, majd visszaállamosítottak, vagy esetleg az állam már a kapitalista gazdaságon belül alapjában véve a saját tulajdonaként hozott létre. Minél szélesebb és erősebb a köztulajdonú vállalatok szektora, annál inkább ki van téve a gazdaság a PKK-szindróma hatásainak. Különösen a piaci reformokat szorgalmazó kínai közgazdászok figyelmeztetnek nagy nyomatékkal erre a veszélyre (*Chow–Song–Wong* [2010], *Wu* [2002], [2005], *Xu* [2011], *Li* [2008], *Zhang–Freestone* [2013], *Shi* [2004]).

<sup>23</sup> A problémát elméleti megközelítéssel, matematikai modell segítségével elemzi *Lindbeck–Weibull* [1988] és *Bergstrom* [1989].

<sup>24</sup> A pénzügyi bajba kerülő magyarországi kis- és középvállalatok tömeges megszűnéséről korábban közölt adatok szemléltetik ezt az állítást.

## Terápia

A *Bevezetés* első két alfejezete *pozitív* megközelítésben vizsgálta a puha költségvetési korlát szindrómáját: hogyan mutatkozik meg a jelenség a valóságban. Áttérünk a *normatív* megközelítésre. Ha már létezik ez a szindróma: mi a teendő?

A legutóbbi pénzügyi válság tetőzésekor Larry Summers, Clinton elnök egykori pénzügyminisztere cikket írt a *Financial Times*ba ezzel a provokatív címmel: „Óvakodj az erkölcsi kockázat fundamentalistáitól!” (Summers [2007]). Szeretném mindjárt a normatív tárgyalás indításakor leszögezni: nem vagyok a kemény költségvetési korlát fundamentalistáinak profétája. Sokan hiszik ezt rólam, de tévednek.

A standard közgazdaságtantól ihletett, jóléti közgazdaságtanon nevelkedett közgazdász hozzálátna annak vizsgálatához: mi az optimális kimentés szabálya. Milyen szabály járul hozzá maximálisan a társadalom jólétéhez? Gondosan mérlegelve az előnyöket és hátrányokat, a kedvező és kedvezőtlen hatásokat, utóbbiak közé beszámítva a késleltetett káros hatásokat is. Megállapítaná, legalábbis elméleti síkon, mikor szükséges, és mikor tilos a kimentés.

A munkásságomat jól ismerő olvasót nem lepi meg, ha kimondom: nem tudok társulni ehhez a gondolatmenethez. Azok közé tartozom, akik szerint nem létezik a „közérdeket” kifejező jóléti függvény. Semmilyen számszerűsítési bűvészmutatvánnyal nem mérhetők össze egymástól elkülönülő értékek. Hány forint haszna van annak, hogy ma megvédünk ezer családot a kilakoltatástól, és ezzel szembeállítva: hány forint kárt okoz az, hogy – a kimentésben bízva, a puha költségvetési korlát szindrómájával sújtva – a bank felelőtlenül, könnyelműen ad lakásépítési hitelt nem egy, hanem sok ezer családnak? Üres fontoskodásnak vagy éppenséggel szemfényvesztésnek tartom az ilyesféle „költség–hozam” számításokat.

Meggyőződésem szerint nem állítható össze semmiféle egzakt szabálygyűjtemény arról, hogy mikor megengedett, és mikor tilos egy kimentési akció. A potenciális kimentőknek az *összes* politikai, gazdasági, társadalmi és erkölcsi következmény együttes mérlegelése alapján kell döntenüik egy-egy kimentésről vagy – sok hasonló kimentési igény együttes jelentkezése alkalmával – a csoportos kimentésről. A magam részéről azt a *procedurális* követelményt állítom fel, amely megköveteli a gondos előkészítést, hatástanulmányok kidolgozását és azok eredményeinek megfontolását, az összes érintett véleményének meghallgatását. Ám akár teljesíti ezeket a procedurális követelményeket, akár nem – az, aki dönt a kimentésről, *saját felelősségére* dönt.

Ha egy-egy konkrét kimentés ügyében tanácsot kérnének tőlem, sok esetben helyeselném a kimentést. Csak egy példát hozok fel. Azokhoz csatlakoznék, akik szerint katasztrofálisan hibás döntés volt magára hagyni a Lehman bankházat.<sup>25</sup> Az első nagy összeomlást egymás után sorra dőlő dominókhhoz hasonlóan követték a tömeges bukások, és ez katasztrofális következményekhez vezetett nemcsak az Egyesült Államokban, hanem a világ minden részén.

Művészet kiválasztani azokat a kimentési akciókat, amelyek közgazdasági vagy társadalmi-szolidaritási megfontolások alapján igazán szükségesek – és közben arra

<sup>25</sup> Persze, ehhez bárki hozzátehetné: utólag könnyű okosnak lenni.

is törekedni, hogy csak minimálisan mutakozzék a puha költségvetési korlát jelenléte. A szelekció semmiképpen sem sikerülhet tökéletesen; elkerülhetetlen, hogy a PKK-hatások bizonyos mértékig mégis érvényesüljenek.<sup>26</sup>

Amikor egy-egy konkrét kimentésről határozni kell, akkor a döntéshozót óhatatlanul befolyásolni fogják a következő megfontolások. A kimentés hasznos hatása *azonnal* jelentkezik, a gyakori kimentések kártékony hatása viszont csak *nagy késleltetéssel* mutatkozik meg. A kimentés hatása *célzott* jellegű és „megfogható”, könnyen érzékelhető; meghatározott emberek számára jól észlelhető megkönnyebbülést okoz. A munkavállaló örül, hogy sikerült megtartania a munkahelyét; a kórház orvosai és betegek megnyugodnak, hogy továbbra is működik a kórház. Ezzel szemben a gyakori kimentések kártékony „pedagógiai” hatása *mindenkire* kiterjed, és „megfoghatatlan”, az emberek gondolkodásában rejtőzik. A kimentések nagy része politikailag népszerű – populisták politikusok különösen nehezen tudnak ellenállni a népszerű intézkedések meghozatalának.

Egy-egy konkrét kimentés kívánatos lehet; hozzájárulhat ahhoz, hogy egészségesen működjék a gazdaság organizmus. Ez a kijelentés azonban összefér a következő minősítéssel: a puha költségvetési korlát szindrómája *betegség*. Többek között ezért is választottam a „szindróma” megjelölést. Ez a szindróma *veleszületett*, genetikusan kódolt betegsége azoknak a szféráknak, amelyeket az előző alfejezetben az 1–9. sorszámok alatt tekintettünk át. Tudomásul kell venni: ezzel a betegséggel együtt kell élni.

Az orvostudomány és a klinikai gyakorlat nem figyelni ölté tett kézzel a paciens veleszületett betegségét. Arra törekszik, hogy megakadályozza a betegség elhatalmasodását. Amennyire csak lehetséges, csökkenteni kell a káros hatásokat, enyhíteni kell a baj okozta fájdalmakat. Azt javaslom: legyen hasonló ehhez az orvosi magatartáshoz a közgazdászok és a gazdaságpolitikusok viszonyulása a puha költségvetési korlát szindrómájához. Ne tápláljunk magunkban illúziókat: a bajt nem lehet teljesen és végérvényesen felszámolni; újra és újra felüti a fejét! Ez azonban nem jelenti azt, hogy tétlenül kell figyelni kártékony hatását. Minden szinten bevezethetők *jogszabályok*, amelyek korlátozzák a puha költségvetési korlát hatására fellépő káros tendenciákat, például fokozott óvatosságra, a kockázatok alapos felmérésére készítetik azokat, akik a hitelek nyújtásáról döntenek (*Feld és szerzőtársai* [2013]). Korántsem merültek ki a bankszektor *regulációjának* lehetőségei. A regulációra felhatalmazott szervek – ha nyomós érvek szólnak mellette – avatkoznak be a pénzügyi folyamatokba! Az országos fiskális döntések szintjét illetően tekintélyes szakértők kardoskodnak a költségvetési deficit és az eladósodás törvényekben, sőt az alkotmányban rögzített korlátozása mellett (*Kopits* [2004]).<sup>27</sup>

<sup>26</sup> Tömören foglalja össze a kedvező azonnali hatásokkal párhuzamosan fellépő tartós viselkedési hatásokat a pénzügyi szférával foglalkozó viselkedési közgazdaságtan egyik neves kutatója, Werner de Bondt: „Sok kommentátor dicséri a kormányzatot a gyors akcióért. Csak hogy a puha költségvetési korlát kockázatokkal jár. Fennáll az a veszély, hogy a nyaklók nélküli költségek válik normává; jogosultságok (entitlements) lépnek a felelősségvállalás helyébe, támogatások pótolják a hatékonyságot; és a politikai osztály, ma inkább, mint valaha, megszokja, hogy ő szemeli ki a győzteseket és a veszteseket.” (*de Bondt* [2010] 146. o.).

<sup>27</sup> Nyomós ellenérvek is elhangzanak a vitákban. Félő, hogy az alkotmányban számszerűen rögzített korlát nem számol a reális lehetőségekkel. A 2011-ben elfogadott magyar Alaptörvény idevonatkozó

A puha költségvetési korlát szindrómájának egyik jellegzetes tünete az *alkudozás* a segítségre váró és a segítséget nyújtó szervezet között. Gondoljuk át ebből a szempontból a *tartósan* veszteséges állami infrastrukturális vállalatok (vasút, közforgalmi közlekedés, közüzemek) és költségvetési intézmények (például kórházak, oktatási intézmények) helyzetét! Az állam időről időre kimenti őket, még mielőtt pénzügyi katasztrófa következne be. Utána minden kezdődik elölről. Létrejön a [konszolidáció → adósságfelhalmozás → konszolidáció → adósságfelhalmozás...] összefüggés vég nélküli körforgása. Nyilvánvaló, hogy ezek a szervezetek az adott bevételi szerkezet (a termékekért vagy szolgáltatásaikért felszámított, államilag rögzített tarifák) mellett képtelenek kivergődni az ördögi körből. Sok esetben nem valósítható meg a leginkább kézenfekvő megoldás: olyan ár bevezetése, amely mellett a bevételek fedeznék a kiadásokat. Különböző közgazdasági és szociális szempontok indokolhatják az ár mesterséges alacsonyan tartását.<sup>28</sup> Ilyen körülmények között a bajokat azzal lehetne lényegesen enyhíteni, ha jól megalapozott *stabil képlet* alapján szabnák meg a szervezet költségeihez való állami hozzájárulást. Ez eligazítaná a vállalatot vagy a költségvetési intézményt: mi az, amire biztosan számíthatnak, amiért nem kell könyörögni. Persze ez az eljárás sem küszöbölne ki teljesen a puha költségvetési korlát jelenségét. Bármennyire is törekednek a hozzájárulási képlet stabilitására, a helyzet változik, és előbb-utóbb mégiscsak változtatni kell rajta. És, ha ritkábban is, mégiscsak megindulna majd az *alkudozás*.

A magam részéről érdeklődéssel és (ha sikerül erre önmagamra rábeszélnem) reménykedéssel figyelem ezeket a törekvéseket. Ám őszintén meg kell vallanom, hogy nem tudom leküzdeni magamban a kételkedést. Ezt bizonyára a végtelen mértékben szabályozott, parancsokkal és tiltásokkal kormányzott szocialista gazdaság tapasztalata sugalmazza a számomra. Ha a regulátor bevezet egy szabályozási fegyvert, akkor az, akit regulálni kívántak, hamar alkalmazni kezdi az ellenfegyvert. A szabályokat kidolgozó jogász és pénzügyi szakértő azt hiszi, sikerült igen ravasz szabályt kitalálnia, de az, aki a helyszínen – a vállalatnál, a nonprofit szervezetnél, a helyi kormányzatnál – dolgozik, és a konkrét adottságokat sokkal jobban ismeri, mint a felettesek, legalább olyan ravasz, és előbb-utóbb sikerül kibújni a korlátozás alól. A felső szint következő lépése: még sűrűbbre kell szőni a tiltások és korlátozások hálóját, „finomítani”, még aprólékosabbá tenni a regulációt.<sup>29</sup> Félő, hogy öngerjesztő tendencia alakul ki, amely túlszabályozássá torzul.

Sokszor felvetődik a gondolat: a kemény költségvetési korlát a *szervezetet* bünteti a hibás cselekményekért, a túlköltekezésért, a felelőtlen eladósodásért. Nem a szervezetet kellene büntetni bukással, hanem a hibás döntésekért felelős *egyéneket*. Úgy kellene kiépíteni az ösztönzők rendszerét, hogy – miközben a pénzügyi bajba került szervezetet kimentik – a bajért felelős vezetőkkel súlyos árat fizettetnek: elveszítik

előírását nem sokkal az elfogadása után módosítani kellett, hogy a tényleges magyar adósság „beleférjen” a korlátba. Itt tehát az Alaptörvény szintjén bizonyult puhának a költségvetési korlát.

<sup>28</sup> Más kérdés, milyen messzire indokolt elmenni a tarifa mesterséges leszorításában. Nincs terünk ennek a nehéz kérdésnek az elemzésére.

<sup>29</sup> „Vajon a központosítás jelenti-e a puha költségvetési korlát probléma megoldását?” – ez a kifejező címe *Ben-Bassat–Dahan–Klor* [2013] cikkének. A kérdést a fiskális decentralizációval kapcsolatban teszik fel. A három szerző izraeli tapasztalatok alapján nemleges választ ad.

állásukat, elesnek a jutalmazástól, megtörik a karrierjük. Eleve olyan szabályokat kell kialakítani – mind az állami törvényhozás szintjén, mind pedig a szervezetek belső szabályzataiban –, amelyek létrehozzák ezt az egyértelmű kapcsolatot a hibás vezetés és az egyéni bűnhődés között.

A gondolatmenet logikailag hibátlan, összhangban van az ösztönzéssel foglalkozó közgazdasági és vezetéstudományi irodalom ajánlásaival. Hozzáteszem: ezt a fajta szankcionálást elégtétellel hagyják jóvá az egészséges erkölcsi érzékű emberek. Az esetek egy részében valóban utoléri a felelőtlenül gazdálkodó vezetőket a jól megérdemelt büntetés. Még ha nem is követtek el jogsértést, és ezért a szankcióról nem a bíróság határoz, a köztisztviselői apparátus és az üzleti világ „láthatatlan keze” hajtja végre az ítéletet: a súlyos hibákat elkövető vezető elveszti az állását, reputációja lerombolódik, súlyosan megromlanak karrierjének esélyei. Az esetek híre elterjed, és ez fontos visszatartó erővé válik a puha költségvetési korlát szindrómájának elmélyülésével szemben. Sajnos azonban gyakoriak az ellenpéldák is. A bank, a tőzsdei brókercég, a vállalat súlyos pénzügyi bajba került, kimentették – és közben a vezetők busás fizetést és extra jutalmakat vettek fel. Vagy a vezetőt kitették az állásából, de munkaszerződése garantálta, hogy bőséges kárpótlásban részesüljön. Erre vonatkoznak a menedzseri szerződések „arany ejtőernyő” paragrafusai. A szerződésbe való beiktatásuk teljesen legális, érvényesítésük jogilag kikényszeríthető. Mindezek miatt kétséges, vajon *jogi* vagy *adminisztratív* eszközökkel elérhető-e, hogy teljes következetességgel megvalósuljon a szervezet pénzügyi bukásáért viselt egyéni anyagi felelősség elve.

Az egyik súlyos probléma ezzel kapcsolatban az, hogy az egyéni anyagi felelősség rendszerének jogi úton való kikényszerítése szembe megy a *kapitalista tulajdonviszonyok átalakulásának nagy történelmi tendenciájával*: az adósságfizetés iránti személyes felelősség korlátozásával. A kapitalizmus kőkemény költségvetési korláttal veszi kezdetét. (Lásd erről a a Kornai [1993] cikket, amelyet a IV. kötet 7. fejezetében közlünk újra.) Kemény törvények kényszerítik ki a hitelszerződés betartását: adós, fizess – vagy bezárunk az adósok börtönébe!<sup>30</sup> A 19. század elejétől azonban mind gyakrabban jelenik meg a nagy intézményi innováció: a *korlátolt felelősségű* társaság, amelynek adósságaiért csak a társaságba befektetett vagyona erejéig felelős a tulajdonos, magánvagyonához nem nyúlhatnak hozzá az adósság behajtása érdekében. Ez az új jogi intézmény fejlődött tovább a részvénytársasági és más korlátolt felelősségű formákká. Ettől kezdve roppant lendülettel gyorsult fel a korlátolt felelősségű társulások hitelkereslete. Sokkal több vállalkozó akadt, aki kölcsöntőkéből kész volt befogni innovációs próbálkozásokba, ami siker esetén óriási hasznot hoz, de amelyeknél igen nagy a kudarc valószínűsége. A kereslettel párhuzamosan nőtt a hitel kínálata is; a hitelezők a hitelnyújtás feltételeinek megszabásába (kamat, törlesztési idő, jelzálog stb.) belekalakulták azt, hogy az adósok egy része nem teljesíti a feltételeket; megfelelő tartalékokat képeztek és így tovább – a többi jól ismert a kapitalista hitelrendszer fejlődésének tör-

<sup>30</sup> Dickens Copperfield Dávidjának remekül megrajzolt figurája, Wilkins Micawber nyomtatékosan ismételteti a szabályt, amit „Micawber-elvként” szoktak emlegetni: évi jövedelem 20 font, évi kiadás 19,975 font, az eredmény boldogság. Évi jövedelem 20 font, évi kiadás 20,025 font, az eredmény nyomor. Szegény Micawber messze elrugaszkodott a saját szigorú elvétől – be is dugták az adósok börtönébe. Szerencséjére kimentették.



ténétéből. Az adós személyes felelősségének korlátozása nélkül nem ment volna végbe – vagy nem folyt volna oly rohamos sebességgel – az elmúlt századok növekedése és az emberek életét gyökeresen átalakító innovációs folyamat.

Ám ha már így történt, akkor az adósszervezet személyes felelősségének korlátozása nyomán – a növekedés és az innováció sokféle kedvező hatásának egyik ártalmas mellékhatásaként – meg kellett jelennie a puha költségvetési korlát szindrómájának is. Tulajdonképpen itt van a szindróma egyik legmélyebb gyökere. Ez az egyik fő magyarázata annak, hogy a szindrómát a modern kapitalizmus genetikusan kódolt betegségének tekintjük.

Amikor végiggondoljuk, hogyan enyhíthető a puha költségvetési korlát szindrómája, akkor az alkalmas jogszabályok, reguláció és anyagi ösztönzés mellett jusson eszünkbe az *erkölcsi ösztönzés* is. A Kornai [2013] cikkem (a IV. kötet 13. fejezete) részletesen foglalkozik a kérdés e dimenziójával. Sokan vallják ma is, mert ezt tanulták szüleiktől, tanáraiktól, irodalmi olvasmányaikból: tisztességes ember megtartja a szavát. Ha azt ígérte, hogy a kölcsönt visszaadja – tartsa meg az ígéretét.<sup>31</sup> Persze a morálprédikáció gyakran gúnyos mosolyra fakasztja, cinikus vállrándításra készíti az emberek egy részét. Magamat azok közé az idealisták közé sorolom, akik ezt nem hajlandók szó nélkül elfogadni. Még ha józanul tudomásul is veszem, hogy az erkölcsi meggyőzés hatása korlátozott, mégis azok közé az eszközök közé kell sorolnom, amelyek fékezhetik a puha költségvetési korlát szindrómájának káros hatását.

## Érintkezés más megközelítésekkel

A *Bevezetés* előző három alfejezete a *valóságot* próbálta több-kevesebb sikerrel leírni: mi a puha költségvetési korlát szindrómája, és mit lehet tenni a káros hatásai ellen. Most átlépünk a *gondolatok* világába, a puha költségvetési korlát jelenségéhez kapcsolódó eszmék, elméletek, modellek és kutatási irányzatok elemzésére.

### *Intézményi és viselkedési közgazdaságtan*

Valamennyi kérdés, amelyeket a kötetünkben olvasható tanulmányok vizsgálnak, és a jelen *Bevezetés* áttekint, nemcsak összefér mind az intézményi, mind a viselkedési közgazdaságtan szemléletmódjával, hanem szembeötlően beletartozik ezekbe az eszmei vonulatokba.

<sup>31</sup> Az amerikai értelmiség egyik legbefolyásosabb folyóiratában megjelent egyik írás (Kuttner [2013]: recenzió Graeber [2011] könyvéről) egy társasági beszélgetést idéz fel, amelyben az IMF által kikényszerített megszorítási csomagok jogosultságát vitatták. Az egyik résztvevő így érvelt a megszorítások mellett: „De hiszen kölcsönkapták a pénzt! Nyilvánvaló, hogy az ember köteles megfizetni az adósságát.” A cikk írója, Robert Kuttner, tekintélyes közgazdasági újságíró hozzáfűzi: az említett kijelentés azért olyan meggyőző, mert nem közgazdasági, hanem morális megállapítás. Az adósság, definíció szerint, olyasvalami, amit kötelező visszafizetni. Egyébként az is elgondolkodtató, hogyan hat ez az írás a nem közgazdász olvasóra, ha csak a címére pillant rá: Az adósság, amit ne fizessünk meg!

A puha költségvetési korlát szindrómája szemléltető példát szolgáltat arra az alapvető összefüggésre, amelyben a két, egymástól sok tekintetben különváló iskola érintkezik egymással, vagy pontosabban, ahol átfedik egymást. Az alapösszefüggés a következő: bizonyos intézmények meghatározott tartós együttállása jól definiálható viselkedésmintákat hoz létre. Sőt ennél többről is szó van: a PKK-szindróma megvilágítása még egy pluszt is ad a megértéshez, amikor az [intézmény → viselkedésminta] oksági kapcsolatot összefüggésbe hozza a politikai környezettel, és beágyazza valamelyik nagy történelmi rendszerbe, a szocialista vagy a kapitalista rendszerbe.

### *Erkölcsei kockázat*

Gondoljuk át képzeletben a következő kísérletet! Megkérdezzünk egyéni interjúkban néhány közgazdászt, akiről feltételezzük, hogy járatos a puha költségvetési korlát témájában, mert olvasott róla, esetleg maga is használta ezt a gondolati apparátust. Főleg a posztszocialista régióból toboroznánk az interjúalanyokat, bár lehet közöttük olyan is, aki sohasem élt erre felé, de az EBRD vagy a Világbank megbízásából járt itt, vagy egyetemi ember, aki összehasonlító gazdaságtanra vagy a szocialista rendszer kutatására szakosodott. Kiejtjük előtte ezt a kifejezést: „puha költségvetési korlát”, és utána azt kérjük tőle: szabad asszociációval mondja el, mi jut erről az eszébe.

Utána egy másik hasonló interjúsorozatot folytatunk, ezúttal jól képzett nyugati közgazdászokkal, akiknek sohasem került a kezükbe a PKK-jelenséggel foglalkozó írásmű. Előttük ezt a kifejezést mondjuk ki: „erkölcsi kockázat” (*moral hazard*), majd őket is arra kérjük, szabad asszociációval mondják el: mi jut erről az eszükbe.

Senki sem végezte még el ezt a kísérletet, de bizonyos vagyok a következőkben. A két csoport gondolattársításában előbukkanó gondolatok két halmaza között igen nagy lenne az átfedés. Valami nagyon hasonló jár mindkét csoport fejében a két kifejezés kapcsán.

Következik-e ebből az, hogy itt valójában csak kétféle terminológiáról van szó? „Puha költségvetési korlát” és „erkölcsi kockázat” – ezek szinonimák? Először én, majd mások nem tettünk-e mást, csak kitaláltunk egy új nevet egy rég ismert jelenségre? Ahogy a gúnyos mondás tartja: a régi bor, új üvegben? Nézetem szerint ennél sokkal több az eltérés. Mindenekelőtt emlékeztetni szeretnék arra, hogy – noha a szocialista tapasztalat ihlette a gondolatot – a „puha költségvetési korlát” szóhasználat nem a szovjet vagy kelet-európai gyakorlat szakzsargonjából került elő, hanem a közgazdaságtan főáramának szótárából. A mikroökonómiai kurzusok valamelyik első óráján már előkerül a háztartás költségvetési korlátja; a tankönyv a jól ismert ábrán bemutatja a korlátot reprezentáló egyenest. Ugyanezen a mikroökonómiai kurzuson, amikor az általános egyensúlyelméletet adják elő, a vállalatnak nincsen költségvetési korlátja; a hagyományos elmélet szerint viselkedését kellően reprezentálja a profitmaximalizálás célfüggvénye.<sup>32</sup> Többek között

<sup>32</sup> Ebben a tekintetben újításnak tekinthető a költségvetési korlát bevezetése a vállalat viselkedési modelljébe.

azért fogadta el könnyen a kifejezést sok nyugati neveltetésű közgazdász, mert a szóhasználat nagyon is ismerős.

A PKK-kifejezés értelmezésével részletesen foglalkozott a jelen *Bevezetés* első alfejezete. Most elegendő, ha csak az erkölcsi kockázat (a továbbiakban EK) értelmezését kísérem meg. Ez eredetileg a biztosítás szóhasználatában jelent meg.<sup>33</sup> Az a tudat, hogy esetleges kárát fedezi a biztosító, arra készíti a biztosítottat, hogy kevésbé gondosan törődjék a kár megelőzésével. Továbbá, ha a kár már bekövetkezett, a biztosított kevésbé törődik a kár következményeinek csökkentésével, mert számít arra, hogy a biztosító megtéríti a veszteséget.<sup>34</sup>

A közgazdaságtan átvette és szélesebb értelmezésben használta a kifejezést (lásd Arrow [1963], [1965]). Például a bankbetéteket már régóta különböző biztosítások oltalmazza arra az esetre, ha valamilyen váratlan esemény (például bankpánik) miatt a bank nem lenne képes visszafizetni a betéteket. A biztosítás tudata arra készíti a bankot, hogy kevésbé óvatosan döntsön a hitelek kihelyezéséről, esetleg kész legyen veszélyesen magas kockázatok vállalására. Még általánosabb fogalmazásban: az *erkölcsi kockázat* egy szituáció leírása, amelyben egy szereplő hajlamos olyan kockázatot vállalni, amelynek költségét nem ő, hanem egy másik szereplő viseli.

Az információ gazdaságtanának kifejlődésével az erkölcsi kockázat fogalmának értelmezése tovább tágult. Az új felfogásban az erkölcsi kockázat az *aszimmetrikus információ* egyik válfaja. Adva van egy tranzakció, amelyről az egyik fél (az előző példában a biztosított) többet tud, mint a másik fél (példánkban a biztosító). Az első (teljesen vagy részben) meg van védve a kockázattól, miközben ismeri saját döntéseit. Ugyanakkor a másik fél – aki nem rendelkezik információval az első fél cselekményeiről – fizet a következményekért. A problémának ez a megközelítése termékeny inspirációt adott magas színvonalú, intellektuálisan izgalmas elméleti művek alkotásához (Bolton–Dewatripont [2005]).

Az erkölcsi kockázattal foglalkozó elméleti irodalom szorosan összefonódik a szerződéselmélettel és a megbízó–ügynök (*principal–agent*) elmélettel. Erkölcsi kockázat rejlik abban, hogy a szerződés nem „tökéletes”; nem terjed, és nem is terjedhet ki a legapróbb részletre. Az egyik szerződő fél (például egy termék szállítója) visszaélhet ezzel: számít arra, hogy a másik fél teljesíti a kötelezettségét (példánkban: a vevő kifizeti a megállapodás szerinti vételárat), mert nem is képes minden részletet ellenőrizni. Már ebben a vázlatosan jelzett példában is előkerül az ellenőrzés, a monitoring kérdése. A megbízó–ügynök viszony vizsgálatának ez az egyik központi kérdése. A megbízó sohasem képes tökéletesen ellenőrizni az ügynököt. Milyen

<sup>33</sup> A puha költségvetési korlátról szóló írásaimban már igen hamar megjelent a metafora, amely szerint – idézem – „az állam úgy viselkedik, mint egy általános biztosítótársaság, amelyik az összes erkölcsi kockázatot átvállalja ennek minden jól ismert következményével együtt: a biztosított kevésbé lesz gondos vagyonának megóvásában”. (Lásd az eredetileg a Kyklos svájci folyóiratban megjelent tanulmányomat: Kornai [1986], amely a IV. kötet 5. fejezete.) Kár, hogy a metaforán túllépve hosszú időn át nem tájékoztam kellőképpen tovább az erkölcsi kockázat irodalmában.

<sup>34</sup> Talán azért került ide az „erkölcsi” jelző, mert a jó erkölcsű biztosított – még ha nincs is rá anyagi ösztönzése – nem bánná hanyagul a gondjaira bízott jószággal.

ösztönzés készítheti az ügynököt mégis arra, hogy jól szolgálja a megbízó érdekeit? (Bolton–Dewatripont [2005], Eisenhardt [1989].)

Szinte csak címszavakban ismertettem egy gazdag és folyamatosan gyarapodó kutatási irányzatot, amely a *tiszta elmélet* síkján dolgozik. Kérdésfeltevésai belevágnak abba a problémakörbe, amely a puha költségvetési korlát jelenségét vizsgáló kutatókat is foglalkoztatja. Nem fogják át az egész PKK-témát, hanem annak csupán egyes fontos mozzanatait tárgyalják, főképpen azokat, amelyek az információt és az ösztönzést elemzik.

Ezzel párhuzamosan számos kutató a gyakorlati gazdaságpolitika szemszögéből alkalmazza az EK-gondolatot. Korábban már említettem Larry Summersnek a *Financial Times*-ben 2007-ben megjelent cikkét, amely már a címében utalt az erkölcsi kockázatra. Az írás nagy visszhangot váltott ki, sokan szóltak mellette és ellene. A vita „anyanyelve” az EK-gondolat fogalomrendszere volt. Tartalma pedig egybeesett azokkal a kérdésekkel, amelyek a PKK irodalmát leginkább foglalkoztatják: ki kell-e menteni a nagy bajban lévő vállalatokat és bankokat? Helyes-e a rosszul dolgozó mikroegységek kártékony cselekményeinek árát az adófizetők közösségére hárítani? Milyen veszélyekkel jár, ha egy-egy fontos egység összeomlik, és a hatás továbbgyűrűzik? Várhatók-e a beavatkozások következtében kedvezőtlen hosszú távú hatások a döntéshozók gondolkodásában? Nemcsak a gazdasági sajtóban, de tudományos folyóiratokban is számos empirikus jellegű írás jelent meg, amely a legutóbbi pénzügyi válságot elemezve az erkölcsi kockázat elméletének fogalomrendszerét és érvelését használta fel. Jó példa erre Chang [2000] cikke, amelynek már a címe is sokat mond: Az erkölcsi kockázat kockázata: az ázsiai válság kibogozása. Szembeszökő, milyen sok a közös elem a *gazdaságpolitikai tartalom* szempontjából az erkölcsi kockázat itt körvonalazott gondolatkörében mozgó empirikus irodalom és a puha költségvetési korlát szindrómáját elemző művek között.

Nem szeretném a szerénytelenség benyomását kelteni, amikor megkockáztatom a következő állítást. A lényegbevágó egybeesések ellenére a PKK-szindróma bemutatására és elemzésére vállalkozó irodalom *lényeges többletismeretet* adott hozzá eddig – és adhat hozzá a továbbiakban is – ahhoz az ismerethez, amit az EK-irodalom feltárt.

Gondolatébresztő, hogy a kétféle leírásban eltérő a gondolatmenet indítása. Az EK-gondolatkörben első közelítésben a biztosító, a segítő, a kimentő dilemmája kerül elő: milyen hatása lesz az ő viselkedésének. Az ő döntésének következménye jár erkölcsi kockázattal. Ezzel szemben a PKK-gondolatkörben első közelítésben a bajba jutott (vagy potenciálisan bajba jutó) mikroegység viselkedésére figyelünk. Gondoljunk azokra a nyugati közgazdasági tanácsadókra, akik 1989–1990 után első ízben látogattak el a leomlott vasfüggöny mögötti országokba! Mintha csak kitörlődött volna a szótárukból az erkölcsi kockázat fogalomrendszere. Azonnal átvették a PKK-szótárt, amint szembesültek az alacsony hatékonysággal működő *vállalatokkal*; gazdaságpolitikai javaslataikban szinte minden esetben ott szerepelt a költségvetési korlát megkegyelmitésének követelése. Más szavakkal: az EK-gondolatmenet a *pénzügyi szféra* szemrevételezéssel kezd: hogyan hatnak a pénzügyminisztériumban, a bankokban,

a tőzsdéken, a vállalatok pénzügyi menedzsereinek irodáiban született döntések. A PKK-szindrómát ismerő elemző első pillantása a *reálszférára*, a termelő- és szolgáltató vállalatok viselkedésére vetődik.

Az EK-szemléletnek már az elnevezése is azt sugallja, hogy elsősorban a kockázatvállalásra és a kockázatok megosztására összpontosítsuk a figyelmünket. A PKK-szemléletben is fontos szerepet játszik a kockázat problémáinak vizsgálata. De a puha költségvetési korlát szindrómája megnyilvánulhat olyan intézményi konfigurációkban és viselkedésmintákban is, amelyeknek nincs közük a kockázatvállaláshoz.

Az erkölcsi kockázat irodalma mind elméleti, mind empirikus-gazdaságpolitikai megközelítésében főképpen az információ és az ösztönzők szemszögéből vizsgálódik. A PKK-irodalom érdeklődése sokkal tágabb: kutatja az ösztönzők *mélyebb társadalmi és intézményi gyökereit*, kapcsolatát a politikai intézményekkel, valamint a szocializmus és a kapitalizmus általános természetével. Ebben a vonatkozásban kilép a közgazdaságtan hagyományos vizsgálati területéről, olyan témaköröket vizsgál, amelyekkel a szociológia és a politikatudomány szokott foglalkozni. A puha költségvetési korlát szindrómája *sajátos társadalmi viszonyt* épít ki a megsegített és a segítő-kimentő (mind a tényleges, mind a potenciális megsegített és segítő) között. Aki alul van, az kiszolgáltatott, aki felül van, az kihasználja a neki kiszolgáltatottakat; ha teheti, maga is úgy alakítja a dolgokat, hogy létrejöjjön és tartóssá váljék a kiszolgáltatottsági–hatalmi viszony.

Termékeny lehet a PKK-irodalom *sokszínűsége*. Az EK-irodalom, különösen annak empirikus, gazdaságpolitikai része, elég nagy mértékben a pénzügyi szférára koncentrálódik. A PKK-irodalomban megjelennek persze a vállalatok és a bankok is, de olvashatunk a helyi kormányzatok, a kórházak, a sportegyesületek és az agrárlobbi PKK-problémáiról is.

Az EK-irodalom két diszciplína, a közgazdaságtan és némiképpen a politikatudomány szemszögével vizsgálja a jelenséget. A PKK-irodalom szemlélete ennél átfogóbb, *multidiszciplináris* jellegű. A jelenség teljes megértéséhez segítségül hívjuk a közgazdaságtan és a politikatudomány mellett más diszciplínák – politika- és gazdaságtörténet, szociológia, személyiség- és szociálpszichológia, jogtudomány, etika – szemléletmódját, fogalmi rendszerét és módszertanát.

A *Bevezetés* következő alfejezetében térek majd vissza arra, hogyan állt elő ez a szakadás a kétféle megközelítés között, és mit lehetne tenni a közeledés érdekében.

### *Időbeli következetlenség (time inconsistency)*

A matematikai modelleket alkalmazó tiszta elméleti kutatások egyik kedvelt témája az időbeli következetlenség: mivel magyarázható, hogy a racionális döntéshozó, aki az elmélet posztulátumai szerint szigorúan konzisztens módon viselkedik, mégis következetlen lehet az időben egymást követő döntésekben? Ígér valamit, és az ígéret pillanatában komolyan is veszi azt, amit mondott – és utána mégsem tartja be a szavát. Ha az ígéret fenyegetést tartalmazott, és a fenyegetést nem valósította meg, akkor romlik a reputációja, gyengül a fenyegetés hitelessége (a *credible threat* problé-

mája).<sup>35</sup> A játékelmélet közgazdasági alkalmazásainak reneszánsza nyomán az időbeli következtetlenség is bekerült a tiszta elmélet síkján kutatók látókörébe.

A probléma valósággal felkínálja magát a játékelmélet eszköztárát felhasználó modellezésre. Elsőként Schaffer [1989] szerkesztett játékelméleti modellt a PKK-jelenség vizsgálatára. Néhány évvel később Mathias Dewatripont és Eric Maskin tanulmánya tett új, nagy lépést előre ezen az úton (*Dewatripont–Maskin* [1995]). Modelljük világos, jól átlátható példán szemlélteti a PKK-jelenségben megjelenő időbeli következtetlenséget. (Lásd a *Kornai–Maskin–Roland* [2004] tanulmányt, amelyet a IV. kötet 11. fejezeteként tettünk újra közzé. A Dewatripont–Maskin-modell rövid ismertetése a *Közgazdasági Szemle*-cikk 782–784., illetve a IV. kötet 313–315. oldalán található.) A finanszírozás központja kijelenti: tartsátok be a pénzügyi fegyelmet, ne lépijétek túl a költségvetési korlátot! Rám ne számítsatok, úgysem mentlek ki benneteket, ha bajba kerültök! A baj a figyelmeztetés ellenére bekövetkezik, és a központ, saját szavát megszegve, mégis rászánja magát a kimentésre. Az elméleti modell világában kimutatható: az állam – bizonyos feltételek fennállása esetén – racionálisan cselekszik, amikor nem váltja be a fenyegetést, és végrehajtja a kimentést. Hasonló viszony alakulhat ki a bank és a bankhitelt felvett adós között. A bank előzetesen kemény feltételeket szab, de később mégis kész a kölcsön feltételeinek újratárgyalására.

Dewatripont és Maskin tanulmánya nagy visszhangot keltett. Sok közgazdász csak ezek után hitte el, hogy a puha költségvetési korlát nem szóvirág, „blikkfangos” kép, hanem valami „komoly” dolog. A probléma *modellezhető* – ez a felismerés tekintélyt adott a PKK témakörnek.<sup>36</sup> Számos tanulmány készült a Dewatripont–Maskin-modell felhasználásával, a modellt valamely gyakorlati terepre alkalmazva, vagy a modellt továbbfejlesztve. A most említett 11. fejezet (*Kornai–Maskin–Roland* [2004]) nagyszámú hivatkozást tartalmaz hasonló megközelítést alkalmazó, 2003 előtt megjelent művekre. Ezeket számos további, hasonló módszertant használó tanulmány követte.

Nagy nyereség a PKK-kutatás számára, hogy az időbeli következtetlenség modelljeit alkalmazni kezdték erre a témára is. Ezt az elismerést semmiképpen sem kívánom csökkenteni, amikor hozzáfűzök egy óvatosságra intő megjegyzést. Találkoztam azzal az értelmezéssel, miszerint az időbeli következtetlenség a puha költségvetési korlát jelenségének *lényege*, központi gondolata. Van, aki még végletesebben fogalmaz. A kimentés megtagadását megígérő, majd ígérétét megszegő központ viselkedését magyarázó modell – ez maga a PKK-elmélet. Ezzel az értelmezéssel nem értek egyet. Az időbeli következtetlenség a puha költségvetési korlát szindrómáját magyarázó elméletnek egyik eleme; egy összetett elméleti építmény egyik panelje. Igen fontos panel – de nem a teljes építmény. A PKK-elmélet ennél sokkal átfogóbb és összetettebb konstrukció.

Nem is tudok elképzelni olyan matematikai modellt, amelyről bárki azt állíthatná: ez a PKK-modell. A jelenség túlságosan összetett, komplex, és túl sokféle konkrét

<sup>35</sup> Elsőként Szabó Judit cikke vizsgálta a PKK-jelenség dinamikáját, szembeállítva a költségvetési korlát előzetes és folyamatos puhaságát (Szabó [1988]).

<sup>36</sup> Valójában már korábban is készültek matematikai modellek más PKK-témák elemzésére. Lásd a IV. kötet 4. fejezetét (*Kornai–Weibull* [1983]), továbbá *Goldfeld–Quandt* ([1988], [1990], [1993]) műveit. Ám az elméleti közgazdászok körében az igazi áttörést a Dewatripont–Maskin-tanulmány hozta meg.



formában jelenik meg, hogy bármely kezelhető matematikai modell átfogóan reprezentálhatná. Elégedettek lehetnének azzal, ha az elméleti kutatók sorra szerkesztenének sokféle modellt azzal a rendeltetéssel, hogy mindegyik külön-külön a puha költségvetési korlát szindrómájának más és más vonásait tükrözi.

Két különálló pontban tárgyaltam a puha költségvetési korlát gondolatkörének átfedését azzal az irodalommal, amely az erkölcsi kockázattal és az időbeli következetlenséggel foglalkozik. A matematikai modelleket használó irodalom valóban két, egymástól elhatárolt témának tekinti ezeket. (Lásd például az egyik legjobb elméleti összefoglaló könyvet: *Bolton–Dewatripont* [2005].) Ha az elméleti modellek világában kétféle modellcsoport alakult is ki, a valóságos világ puha költségvetési korlát szindrómájában mindkét probléma (és még jó néhány egyéb probléma is) szimultán jelentkezik.

### *Fiskális decentralizáció*

Az állam központi kormánya és a helyi kormányzatok között valamiképpen megoszlanak a költségvetési kiadásokkal járó feladatok, és valamiképpen megoszlanak az adók és más kötelező befizetések formájában összegyűjtött bevételek. Milyenek a valóságos és milyenek a kívánatos megoszlások – ez a közpénzügytan (*public finance*) egyik fontos fejezete (lásd például *Stiglitz* [2000] 6. rész).

A PKK-szindróma megjelenik a központi kormány és a helyi kormányzatok kapcsolatában is, amint azt már korábban is jeleztük. Ha a helyi kormányzat súlyos fiskális bajba került, ez nem adhat okot arra, hogy megszűnjön a tevékenysége, hiszen az anarchiához vezetne. A központi kormány hagyja-e magára a helyi kormányzatot, hogy az valahogy maga vergődjék ki a bajból? Vagy fizesse-e ki az adósságát? És ha ezt teszi, milyen feltételek mellett? Sok munka sikeresen ágyazza bele a PKK-kutatás eredményeit a fiskális decentralizáció irodalmának széles áramlatába (például *Qian–Weingast* [1997], *Qian–Roland* [1988], *Goodspeed* [2002], *Jin–Qian–Weingast* [2005]). Rövid áttekintés található a *Kornai–Maskin–Roland* [2004] tanulmány 786–778. oldalán (IV. kötet 11. fejezetében a 317–318. oldalon). E *Bevezetéshez* csatolt *Függelék* a magyarországi fiskális decentralizációnak, az önkormányzatok 2010 és 2013 között végbement nagy központi kimentési akcióinak példáján szemlélteti a puha költségvetési korlát szindrómáját.

### *Belépés – kilépés*

Az üzleti szférába való belépés és kilépés (*entry és exit*) jelenségét a mikroökonómián belül a piaci szervezetek elmélete tanulmányozza. Ugyancsak foglalkozik a témával az előbbi kutatási irányoktól némileg elkülönülten fejlődő vállalat-gazdaságtan (*business economics*).

Sok érdekes megfigyelés született a *belépés* szabályosságainak megállapítására. Kevesebb figyelem jut a *kilépés* elemzésére. A puha költségvetési korlát szind-

rómája új oldalról közelít a kérdéshez. A kimentés, különösen az ismételt kimentések sorozata felfogható a következőképpen: a halálra ítélt vállalatot mesterségesen életben tartják. A puha költségvetési korlát szindrómája útját állja a természetes vállalati halálnak.

Ezen a ponton témánk érintkezik a gazdasági életre alkalmazott *evolúciós elméletekkel*. A vállalatok népességében végbemennek a természetes szelekció folyamatai. Ezt módosítja a puha költségvetési korlát szindrómája, amikor lefékezi vagy megakasztja a halálra ítélt vállalatok bukását.

Az *alkotó rombolás* közismert schumpeteri elméletéhez (Schumpeter [1942/2010]) is kapcsolódik a puha költségvetési korlát szindrómájának vizsgálata. Schumpeter és nyomában sok más kutató két, egymáshoz kapcsolt, párhuzamos folyamatnak tekintti az új teremtését, az építést, az innovációt és a régi lebontását, a megrekedt szervezet tevékenységének befejezését. A puha költségvetési korlát szindrómája fékezi, meg-megakasztja a második folyamatot, konzerválja a régit. A válságok így csak félig tisztítják meg az utat a technikai fejlesztés előtt. A válság kezelésével kapcsolatos elméleti és politikai vitákban nemegyszer elhangzottak a schumpeteri gondolatmenetre alapozott érvek a kimentések ellen.

Az érintkezési pontok és átfedések nyilvánvalók az eddig elmondottakból – a PKK-irodalom sokszor utal is ezekre. A belépés és kilépés, a gazdasági evolúció elméletei, a Schumpeter nyomán kibontakozott növekedési elméletek, a felsorolt jelenségek kutatói azonban nem fogadták be a maguk vizsgálati körébe a PKK-szindróma témakörét, fogalomrendszerét és módszertanát.

### *Politikai klientalizmus*

A politikatudománynak aránylag friss, egy-két évtizedes múlttal rendelkező kutatási irányát említtem itt (Piattoni [2001], Roniger [2004]). Már a PKK-szindrómát leíró első alfejezet említette a jelenség kiépülésének motívumai között: a kimentés egyike lehet azoknak a juttatásoknak, amelyekkel a politikai „patrónus” magához köti a „klienseit” (lásd erről e *Bevezetés Függelékét*).

Amennyire nyomon tudtam követni a téma politikatudományi irodalmát, a kutatók nem ismerték fel, hogy milyen jól megragadható a politikai klientalizmus jelensége, ha megfigyelik: hol milyen gazdasági szervezetet mentenek ki a súlyos pénzügyi bajokból a különböző politikai erők; mely társadalmi csoportok részesülnek rendszeres pénzügyi támogatásban. Jelentős tartalmi átfedés van a puha költségvetési korlát szindrómája és a politikai klientalizmus jelenségei között.

### A PKK-szindróma kutatási programja

Az előző alfejezetben számos témakört, kutatási irányt tekintettem át, amelyek különböző diszciplínák keretein belül fejlődtek ki, és kimutatható róluk: vizsgálatuk tárgya nemcsak érintkezik a IV. kötet témájával, hanem részlegesen át is fedi azt. Hangsú-

lyozom: csak részleges az átfedés – egyik sem *azonos* vele. A puha költségvetési korlát szindrómájának megismerése és magyarázata önálló téma; Lakatos Imre szóhasználatát alkalmazva: itt egy sajátos *kutatási program* halad a maga útján (Lakatos [1978]).

### *A jelenlegi helyzet – a jó hírek*

Talán van olyan tudományos kutató, akit nem érdekel munkáinak fogadtatása, kizárólag magát a teljesítményt tartja fontosnak. Benyomásom szerint azonban a tudomány embereinek túlnyomó többsége nem közömbös aziránt, hogy a munkájának milyen a visszhangja, legfeljebb restelli ezt bevallani. A magam részéről kimondom: érdekel, hogy egy-egy gondolatomat hogyan fogadják első körben a kollégák, a szakmabeliek, és az is, hogy kelt-e visszhangot szélesebb körökben. Ezért információkat próbáltam gyűjteni a PKK-szindrómával kapcsolatos gondolatok elterjedéséről. Itt most már nem csak a saját nevem alatt publikált írások fogadtatását kell számba vennem, hiszen ahogy az idő haladt, mind többen csatlakoztak a téma kutatásához; mindannyiunk közös teljesítményének fogadtatását szeretném felmérni. Kezdem a helyzet kedvező oldalának bemutatásával.

A tudományos publikációk hatásának leginkább szokványos mérése a *hivatkozások* számbavétele. Sok forrást vehetnénk igénybe; most csak egyetlen forrást használok fel, a *Google Scholar* keresőmotort. E szerint a IV. kötet 1. fejezetének (Kornai [1978]) angol nyelvű változatára 685, 5. fejezetének (Kornai [1986]) angol nyelvű változatára 1065 és 11. fejezetének Kornai–Maskin–Roland [2004]) angol nyelvű változatára 658 publikáció hivatkozott.<sup>37</sup> A *Bevezetésben* is kiemelt két további fontos mű hivatkozási adatai: *Dewatripont–Maskin* [1995] játékelméleti modelljére 1224, *Qian–Roland* [1998] cikkére, amely a fiskális decentralizációval foglalkozott, 1035 publikáció hivatkozott. Az itt felsorolt tanulmányok nagy része más nyelveken is megjelent, tehát a hivatkozások száma valójában lényegesen nagyobb.

A hivatkozásoknál mélyebb hatást jelez azoknak a műveknek a számbavétele, amelyek *témája* a PKK-jelenség elméleti elemzése vagy valamelyik szektor tapasztalatainak feldolgozása. Aki nemcsak hivatkozik mások PKK-tárgyú írásaira, hanem maga is ezt vizsgálja, azt úgy tekinthetjük: csatlakozott kutatási programunkhoz. Erre vonatkozólag nem áll rendelkezésre semmiféle összesített statisztika. Némi benyomást szerezhettünk a kutatási programban a témák *megoszlására* a következő módon.<sup>38</sup> A Google-keresőbe beírva angol nyelven a „*soft budget constraint*” kife-

<sup>37</sup> A hivatkozási statisztika értelmezéséhez figyelembe kell venni a következőket. Amint azt e *Bevezetés* már említette, noha a puha költségvetési korlát gondolata egy korábbi publikációban már szóba került, igazából *A hiány* című művem olvasói figyeltek fel rá. A könyv angol kiadására (1980) 2638 publikáció hivatkozik, mégpedig leggyakrabban a puha költségvetési korlátról szóló fejezetre. Ehhez hozzá kell adni a könyv további hat nyelven megjelent kiadásaira utaló hivatkozásokat.

<sup>38</sup> A felmérést Kerényi Ádám végezte el. Részletes beszámolója olvasható a honlapomon, a jelen írás háttéranyagával foglalkozó oldalon: [http://www.kornai-janos.hu/Kalligram4\\_hatter.html](http://www.kornai-janos.hu/Kalligram4_hatter.html).

A fenti elemzés helyes értelmezéséhez még a következőket kell hozzáfűzni. Amikor a „*soft budget constraint*” kifejezést beírjuk a Google ablakába, akkor az anyag megjelenésekor 300 ezernél több találatot ír ki a kereső. A Google e szolgáltatásával foglalkozó szakirodalom figyelmeztet arra, hogy az itt

jezést, 2014. március 4-én 51 oldal jelent meg. Ezek az oldalak összesen 134 olyan írásra mutatnak rá, amelyeket más szerzők írtak.<sup>39</sup> Mivel a keresett kifejezést angolul írtam be, ebből a találatzámból kimaradnak a magyar nyelven megfogalmazott „puha költségvetési korlát” keresőszóra megjelenő találatok; hasonlóképpen a kínai, orosz, lengyel és más nyelveken megadott keresőszavak találatai. A 134 mű közül 61 tekinthető elméleti és 73 empirikus jellegűnek. Az empirikus jellegű művek száma a vizsgált területek szerint: igazgatás (költségvetési decentralizáció) 31, pénzügyi szektor 25, egészségügyi szektor 7, ipar 3, mezőgazdaság 2 és egyéb 5. Az empirikus jellegű művek száma a vizsgált országok szerint: Kína 22, Olaszország 7, Németország 4, Japán 4, Ukrajna 3, Brazília, Csehország, Egyesült Államok, Oroszország, Románia és Svédország 2-2. További 21 publikáció foglalkozott egy-egy európai, ázsiai vagy afrikai régióval, illetve több országot átfogó országegyüttessel.<sup>40</sup> Külön is megnéztük azokat az oldalakat, amelyeket a magyar nyelven beírt „puha költségvetési korlát” kifejezésre ír ki a Google keresőmotorja. Az itt megjelenő magyar nyelvű empirikus munkák közül 12 foglalkozik Magyarországgal.

A Google-oldalak elemzéséből kiderül a PKK kutatási program *kiszélesedése* a megközelítés jellege (elmélet *versus* empiria), a vizsgált szféra vagy szektor és a vizsgált ország tekintetében. A program kiszélesedését más módszertannal is elemeztük. Megvizsgáltuk, hogy a közgazdasági szakma húsz vezető angol nyelvű folyóiratában hány olyan írás jelent meg, amely nemcsak futólag említi meg a PKK-jelenséget, hanem vagy teljes egészében azt tárgyalja, vagy legalábbis felhasználja a PKK kutatási program fogalomrendszerét vagy elemzési apparátusát.<sup>41</sup> A legtöbb, szám szerint 30 cikk a szakma legnagyobb befolyású folyóiratában, a *Journal of Economic Literature* hasábjain jelent meg. (Ebből kettőt én írtam, egyiket egyedül, a másikat társszerzőkkel; a többi 28 cikk más szerzők műve.) Kiemelem még a következő folyóiratokat: *Journal of Economic Perspectives* (22, közülük kettőt én írtam, a többi más), *American Economic Review* (20, ebből egyet én írtam), *Journal of Financial Economics* (13, valamennyit más szerző írta). Azért adtam meg mindegyik tételnél, hogyan oszlott meg a szerzőség, mert ez mutatja, *milyen sokan csatlakoztak* ehhez a program-

---

kiírt találatszámok nem tekinthetők megbízható becslésnek. Ezért elemzésünkben kizárólag azokkal a Google-oldalakkal (esetünkben 51 oldallal) foglalkoztunk, amelyekben megjelennek konkrét írások, és ezekre rákattintva előhívható a szóban forgó publikáció. A valóságban persze lényegesen több (bár lehetséges, hogy 300 ezernél lényegesen kevesebb) írás található a Google sok ezer számítógépén.

<sup>39</sup> Kiszűrtük az „önhivatkozást”, azaz kihagytunk minden olyan írást, amelynek egyedüli vagy társszerzője vagyok. Az 51 Google-oldalon egyes írások többször is megjelennek; az ismétlődéseket is kihagytuk. Kihagytuk továbbá azokat az írásokat is, amelyek csupán futólag említik a puha költségvetési korlátot. A fennmaradó 134 írásnak a PKK-probléma a fő témája, vagy legalábbis érdemben tárgyalt egyik altémája.

<sup>40</sup> Az angol nyelven megjelent művek közül – a többszörös számbavétel elkerüléséhez – elhagytuk a Magyarországgal foglalkozó empirikus munkákat, mert ezek rendszerint megjelentek magyar nyelven is. Ezekkel pedig, amint az a következőkből kiderül, külön foglalkoztunk.

<sup>41</sup> A vizsgálatot Rosta Miklós végezte. Részletes beszámolója olvasható a honlapomon a jelen írás háttéranyagával foglalkozó oldalon: [http://www.kornai-janos.hu/Kalligram4\\_hatter.html](http://www.kornai-janos.hu/Kalligram4_hatter.html). A legmagasabb, ötéves impaktfaktorral rendelkező folyóiratokat minősítettük „vezetőnek”. Felsorolásuk, valamint a vizsgálatra vonatkozó egyéb információk megtalálhatók a honlapomon olvasható részletes beszámolóban.

hoz – mégpedig azon a magas szinten, amit markánsan jelez az a tény, hogy írásukat közlésre elfogadták a köztudomásúan igen szelektív vezető folyóiratok. A PKK-val foglalkozó írások nemcsak általános, hanem valamely aldiszciplínára szakosodott folyóiratokban is szerepelnek. Az a tény, hogy a puha költségvetési korlát témájával foglalkozó cikkek jelentek meg a pénzügytan, a környezet-gazdaságtan, a növekedéstudomány vagy a gazdasági földrajz vezető folyóirataiban, a kutatási program kiszélesedésének fontos tanúbizonysága.

Számos közgazdasági lexikonban külön címszót kapott a puha költségvetési korlát, például az *Oxford Dictionary of Economics* című kötetben (Black [2002]), a *New Palgrave Dictionary of Economics* című kötetben (Eatwell–Millgate–Newman [1987]) és a *Palgrave Dictionary of Law and Economics* című kötetben (Newman [1998]).

A PKK-ra utaló hivatkozások egy része nem említi a nevet, ami arra vall, hogy a kifejezés *közkinccs*é vált.

Szaktárunk egyik legbefolyásosabb orgánuma, a *Journal of Economic Literature* 2000-ben nagy terjedelmet bocsátott a rendelkezésünkre, hogy Eric Maskin és Gérard Roland társszerzőkkel együtt ismertessük a puha költségvetési korlát szindrómáját és az ahhoz kapcsolódó kutatásokat. (A *Koranyi–Maskin–Roland* [2004] tanulmányt a kötet 11. fejezete közli újra.) Ezt a publikációt úgy minősíthetnénk, hogy a PKK-elméletet félig-meddig *kanonizálta* a közgazdasági szakma.

Ezen a ponton abbahagyhatnám a beszámolót, és elkönnyelhetném a PKK-gondolat elterjedését szakmai életem egyik legnagyobb sikereként. Nem ezt teszem; szeretnék tárgyilagos tájékoztatást adni a kialakult helyzet kedvezőtlen oldaláról is.

### *A jelenlegi helyzet – a rossz hírek*

A „puha költségvetési korlát” kifejezés, az ezzel kapcsolatos elméleti és empirikus munka főleg abban a körben került be a szakmai gondolkodásba, amelynek tagjai a szocialista rendszer és a poszt-szocialista átmenet tanulmányozására specializálódtak. Ebbe a körbe azokat a poszt-szocialista régióban élő szakembereket sorolom, akiket változatlanul érdekel a szocializmus–kapitalizmus összehasonlítás és a poszt-szocialista átmenet. Idetartoznak továbbá azok az egykori vasfüggönyön kívül élő közgazdászok is, akik tanácsadóként, elemzőként, akadémiai kutatóként foglalkoznak ma is ezzel a régióval.

Más a helyzet a közgazdasági szakma többi részével. Létszám tekintetében ők alkotják a szakma túlnyomó többségét. Köztük is sokan vannak, akik valamilyen hatásra felfigyeltek a PKK kutatási programjára, és csatlakoztak hozzá: például pénzügyi, egészségügyi közgazdászok, az információ vagy a szerződések elméletével foglalkozó kutatók. A *Bevezetés* többször hivatkozott rájuk. Ám bármilyen impozánsak is a „jó hírek” között említett adatok, a nagy többség körében *nem tört át* a puha költségvetési korlát szindrómáját vizsgáló kutatási program. Három területről hozok fel példákat e negatív megállapítás alátámasztására.

1. A közgazdászszakma számos csoportba, részdiszciplínába tagolódik; sokféle iskola él egymás mellett. A puha költségvetési korlát szindrómájával foglalkozó ku-

tatási programnak elsősorban oda kellene behatolnia, ahol a legerősebb a szellemi rokonság. A *Bevezetés* egy korábbi részében kifejtettem: két irányzattal a legnagyobb az átfedés, nevezetesen az intézményi és a viselkedési közgazdaságtannal. Ez elegendő késztetés volt arra, hogy külön is szemügyre vegyük e két irányzat néhány tekintélyes angol nyelvű folyóiratát. Összesen öt folyóirat 2010 és 2013 között megjelent számait néztük át.<sup>42</sup> E folyóiratok összességében mindössze öt olyan írás található, amelyben a „*soft budget constraint*” kifejezés előfordul.

2. Tekintsünk a közgazdasági publikációk egy másik, kiemelkedően fontos területére: a világ vezető pénzügyi-gazdaságpolitikai sajtójára! A két legnagyobb súlyú orgánus, a *Financial Times* és az *Economist* 2010 és 2013 között megjelent számait néztük meg. Noha az itt publikáló gazdaságpolitikusok, közgazdasági újságírók és akadémiai közgazdászok nagyon sokszor foglalkoztak olyan kérdésekkel, amelyek a puha költségvetési korlát szindrómájához kapcsolódnak, a PKK-irodalom fogalomrendszere és elemzési apparátusa igen ritkán jelenik meg az írásaikban.

3. Külön is megvizsgáltuk a kérdést a legutóbbi pénzügyi válsággal foglalkozó elemzések kapcsán. A nyugati irodalom, kezdve a napilapoktól és a közgazdasági sajtótól a szakmai folyóiratokig, néhány figyelemre méltó kivételtől eltekintve, igen kevésbé alkalmazta a PKK-megközelítést.<sup>43</sup>

Jellegzetes példa Boone–Johnson [2010] tanulmánya és Blinder [2014] könyve. Mindkét írás alaposan és sokoldalúan elemzi a legutóbbi pénzügyi válságot. Eközben számos olyan jelenségre tér ki, amelyet a IV. kötet írásai is tárgyalnak, anélkül, hogy bármely összefüggésben felhasználták volna a PKK-irodalom által ismertetett tapasztalatokat, a puha költségvetési korlát gondolkörének érveléseit és elemzési módszereit. Vagy vegyünk egy másik példát! A jelen *Bevezetés*re való felkészülés közben *párhuzamosan* olvastam az ázsiai válságról szóló két tanulmányt. Az egyiket a PKK kutatási program kiváló művelői írták (Huang–Xu [1999]), a másikat a közgazdaságtan főáramához tartozó közgazdász (Chang [2000]). Utóbbi semmit sem vett át a PKK kutatási program gondolati apparátusából. Pedig a PKK-apparátust mellőző írások is bizonyára nyertek volna azzal, ha – tudásuk teljes eddigi eszköztárát megtartva és tovább használva – kiegészítik azt a PKK-szindróma elemzéseinek eredményeivel és kutatási módszereivel. Elősegítette volna, hogy mélyebbre hatoljanak a válság problémájának feltárásban.

Mi a magyarázata annak, hogy a PKK több évtizedes múlta visszatekintő, fejlődő, szélesedő kutatási programja még mindig nem hatolt be a közgazdászszakma többségének gondolkodásába?<sup>44</sup> Itt csupán kísérletet tehetek a kérdés megválaszolására, és bármennyire is igyekszem tárgyilagos maradni, személyes érintettségem miatt

<sup>42</sup> A vizsgálatot Rékasi Eszter végezte. Részletes beszámolója olvasható a honlapomon, a jelen írás háttéranyagával foglalkozó oldalon: [http://www.kornai-janos.hu/Kalligram4\\_hatter.html](http://www.kornai-janos.hu/Kalligram4_hatter.html). A beszámoló többek között ismerteti, mely folyóiratokat néztük át, és közli a számszerű eredményeket.

<sup>43</sup> A kivételek közé tartozik Hans-Werner Sinn professzor, a nagy tekintélyű müncheni IFO intézet elnöke (lásd Sinn [2010]) és Willem Buiter professzor, az angol monetáris tanács volt tagja, jelenleg a Citigroup fő közgazdásza (lásd Buiter [2009]), akik írásaikban hangsúlyozottan utaltak a puha költségvetési korláttal kapcsolatos elmélet érvelésére.

<sup>44</sup> Lakatos [1978] különbséget tesz fejlődő és degenerálódó kutatási programok között. Mindaz, amit a „jó hírek” alfejezetben ismertettem, azt igazolja, hogy programunk fejlődő fázisban van.



nem garantálható a tökéletes elfogulatlanság. Azt hiszem, jól megragadható téma lenne a tudomány szociológiájával foglalkozó kutatók számára, akiket érdekelne: mi könnyíti, mi nehezíti egy-egy tudományos gondolat terjedését.

Elsőként magamban kell keresnem a jelenség magyarázatát, és – noha erre nem hatalmazott fel senki – azokban a kollégákban, akik már korán társultak a PKK gondolatkörének kidolgozásához. Bizonyára nem tettünk eleget gondolataink terjesztése érdekében. Csak egy példát említek. Néhány sorral feljebb számoltam be arról, hogy a PKK témaköre szinte egyáltalán nem jelenik meg az intézményi és a viselkedési közgazdaságtan tekintélyes folyóirataiban. Be kell ismernem: jómagam és közeli munkatársaim meg sem próbáltuk, hogy cikket nyújtsunk be ezekhez a folyóiratokhoz erről a témáról; nem jelentkeztünk a konferenciáikra, hogy eladásokon ismertessük és terjesszük a PKK gondolatkörét.

Ezek a kifejezések: „intézmény”, „viselkedés” és „magatartás” saját szakmai szótáram alapszavai közé tartoznak.<sup>45</sup> Természetes alkotóelemei annak a gondolkodásmódnak, amely 1955-től, első könyvem írásának megkezdésétől a mai napig, a 2014 márciusában írott *Bevezetésig* vezérli kutatómunkámat. Ugyanakkor be kell vallanom, hogy csak nagy késleltetésekkel vettem kézbe az intézményi és a viselkedési közgazdaságtan műhelyeiből kikerülő publikációkat, csak szórványosan hivatkoztam rájuk, nem kapcsolódtam be szakmai szervezeteikbe. Talán egyfajta (ma már sajnálom, hogy ezt kell mondanom) reciprocitásérzet is visszatartott ettől. „Nem vettétek észre, hogy én már réges-rég intézményi közgazdász és viselkedési közgazdász vagyok? Mi tanulnivalóm lenne tőletek?” Kár, hogy ez így történt.

Gondolataim alakulására és írásaim megfogalmazására visszatekintve, a most leírt húzódozás nyilvánulhatott meg abban is, hogy nem fordultam kellő figyelemmel az erkölcsi kockázat irodalma felé. Már említettem egy korai írásomat, amely utalt a PKK-jelenség és a biztosítás közötti hasonlóságra. Noha ismertem az erkölcsi kockázatnak a biztosítási elmélet által bevezetett fogalmát, nem foglaltam bele a saját szótáramba, nem használtam fel a kínáló analógiákat és a téma értékes elméleti irodalmát. Kár, munkásságom veszített ezzel. Ha én is, társaim is nyitottabbak vagyunk ez iránt a fogalmi és gondolati hagyomány iránt, talán könnyebben áthatolhattunk volna a PKK gondolataival és fogalmaival szemben megnyilvánult tartózkodás falán.

Itt akár be is fejezhetném a jelenség okainak feltárását. Elmondtam, hogy mi múltott rajtam – és bevárhatnám, hogy majd mások írnak arról, ami rajtuk múlt. Mégsem állok meg ezen a ponton. Kiegyensúlyozott tárgyilagosságra törekszem, és ehhez hozzátartozik, hogy kifejtsem arról is a véleményemet: mi magyarázza a „közegellenállást” a PKK-szindrómát vizsgáló kutatási programmal szemben. Kilépek a szűkebb körből (nevezetesen az intézményi és a viselkedési iskolákhoz fűződő viszony köréből), és néhány megjegyzést teszek a tágabb körrel, tehát arról: miért nem fogadta be mindeddig a PKK-hoz kapcsolódó kutatási program eredményeit a közgazdaság-tudomány művelőinek nagyobb része.

<sup>45</sup> Idézet A hiány (1980) című könyvem végén olvasható összegező megjegyzésekből: „... meghatározott társadalmi viszonyok, intézményi adottságok meghatározott magatartási formákat, gazdasági szabályosságokat, normákat szülnek” (583. o.).

Az értelmiség ismert vonása, hogy ragaszkodik bizonyos *szavakhoz*. Megszokott bizonyos kifejezéseket, amelyek igen mélyen beléjük vésődtek. Még akkor sem vált át más szavakra, más kifejezésekre, ha azok használata kényelmesebb lenne. Például az „erkölcsi kockázat” szót a nyugati egyetemeken nevelkedett közgazdász hamar megtanulta és megszokta. Rutinszerűen kialakult benne, hogy e kifejezés eredeti értelmezését kitágítsa, alkalmazza az időszerű problémákra (például a közelmúlt válságának elemzésekor). Nincs belső késztetése más kifejezésmódok keresésére.

Van azonban a korábban megtanult szavakhoz való ragaszkodásnál fontosabb, mélyebb oka is annak, hogy nem terjedt el szélesebb körben a puha költségvetési korlát szindrómájának kutatási apparátusa. A puha költségvetési korlát gondolata a történet kezdetén a *szocialista* rendszer állami vállalatával kapcsolatban merült fel. Még aki hallott is róla egy amerikai egyetem közgazdasági fakultásán vagy egy nemzetközi gazdasági hetilap szerkesztőségében, ilyesféleképpen tárolta a memóriájában: a puha költségvetési korlát a szocialista állami vállalattal kapcsolatos. Miért lenne hát figyelemre méltó az, ami ott – abban a torz, abszurd, rosszul működő gazdaságban – történik?

Az igazság az, hogy a nyugati világban élő közgazdászok túlnyomó részét egyáltalán nem érdekelte az, ami a vasfüggönytől keletre történik. Nem állampolgárként, nem a világ sorsa iránt érdeklődő értelmiségi emberként; ez utóbbi szerepkörökben persze mindenki odafigyelt a fegyverkezési versenyre, a hidegháború eseményeire, a berlini fal leomlására. Ám mint szakembereket nem foglalkoztatta őket különösebben, hogyan működik egy központi irányított gazdaság, milyen ott a központ és az alája rendelt intézmények kapcsolata, mit jelent ott egy vállalat nyeresége vagy vesztesége. Ez magyarázza, hogy legtöbbjük figyelmét nem keltette fel a puha költségvetési korlát gondolata.

A PKK gondolatköre (sok más értékes eszmével, kutatási eredménnyel együtt) beszorult a szocialista világgal foglalkozó társadalomtudomány sajátos szellemi gettójába. Persze senki sem mondta ki egyértelműen: „ami a szocializmuson belül titeket érdekelt, az fontos lehet a ti számotokra, de nekünk – intellektuálisan – irreleváns”. Ám ha nem is tudom idézni valamely nyomtatott műből ezt a kijelentést, mégis azt állítom: ez a vélemény létezik, és eléggé elterjedt a nyugati akadémiai világban. A világ professzionális közgazdászainak túlnyomó része elsősorban ezért nem kíváncsi a puha költségvetési korlát szindrómájának irodalmára. Eszébe sem jut, hogy ennek a témának bármiféle relevanciája lehet abban a világban, ahol ő él, és amelynek problémái őt izgatják. Kézbe sem vette az erről szóló írásokat, és így nem is észlelhette, hogy azok kezdettől fogva hangsúlyozták: a puha költségvetési korlát szindrómája megjelenhet a kapitalista gazdaság körülményei között is. (Lásd Kornai [1980a] 328–331. o.)

A sikerek közé könyveltem el, hogy a PKK-elméletet félig „kanonizálták”. Most viszont a kudarcok közé sorolom a „kanonizálás” másik, talán sokkal fontosabb felének elmaradását. A kulcskérdés ugyanis a *jövőző közgazdász-generációk oktatása*. A közgazdászképzés nem fogadta be ezt a gondolatkört. Sokatmondó információ annak felmérése, hogy miről beszélnek és miről hallgatnak a magasabb fokú (*advanced*) képzésben részt vevő PhD-jelöltek számára írott tankönyvek. Megnéztünk ebből a

szempontból nyolc ismert tankönyvet.<sup>46</sup> Megállapítottuk: egyikben sincs egyetlen szó sem a puha költségvetési korlát fogalomáról, sem az ezzel foglalkozó elméleti és empirikus irodalomról.

Itt vissza kell kanyarodnom az okozati elemzés első pontjához, az önvizsgálathoz. Magam és a program más résztvevői meg vagyunk győződve arról, hogy a PPK-szindrómát megvilágító eszmék és a tanulmányozásukra kialakított módszerek többletismeretet szolgáltatnak, segítenek megérteni korunk számos fontos problémáját – ám ez a meggyőződésünk nem hatott a tankönyvek szerzőire. *McCloskey* [1998] ironikus megjegyzései célba találnak erre az esetre is: a kulcskérdés az, hogy képes vagy-e meggyőzni a kollégáidat. Az egyik csoportot sikerült meggyőzni – de a másik, feltehetően nagyobb csoportot nem.

### *Kutatási feladatok*

Felsorolom, hogy nézetem szerint melyek a további kutatások programjának legfontosabb elemei.

1. Első helyre az empirikus munkák kiterjesztését tenném. Jó néhány tanulmány készült már, amely imponáló ökonometriai elemzéssel támasztotta alá megállapításait; sok jó ötlet született a költségvetési korlát puhaságának–keménységének mérésére és a hatások kvantifikálására (például *Josselin–Padovano–Rocaboy* [2012]). A tapasztalatok feldolgozása inspirációt adhat a további elméleti munkához is.

2. A *Bevezetés* második alfejezetében leírtam sejtéseimet arról: mennyire puha vagy kemény a költségvetési korlát a jelenkori gazdaság különböző szféráiban. E sejtéseket alapos empirikus kutatásokkal kellene ellenőrizni, pontosítani és számszerűsíteni. Húsz éve annak, hogy próbálkoztam ilyen irányú nemzetközi összehasonlító vizsgálat kezdeményezésével, de a kísérlet elég hamar elakadt. Talán előbb–utóbb lesz olyan nemzetközi szervezet, amely vállalkozik a vizsgálat megszervezésére.

3. Óriásiak a fehér foltok a puha költségvetési korláttal kapcsolatos elméleti kutatások térképén. Elismerő volt az első tanulmányok visszhangja; különösen azoké, amelyek játékelméleti keretbe helyezték a PPK-problémát. Ám az első úttörők, ha nem tévedek, félreálltak, és más témák felé fordultak. Nemigen tűnnek fel új próbálkozások. Holott olyan sok eleme van a puha költségvetési korlát szindrómájának, amely jóformán felkínálja önmagát a matematikai modellezés tárgyaként.

4. Kidalgozatlan maradt a puha költségvetési korlát szindrómája és a mikroökonomia elmélete közötti kapcsolatok modellezése. A IV. kötetben is található több olyan fejtegetés, amely felvillantja ezt a lehetőséget (lásd az *Kornai* [1980b] cikket a IV. kötet 2. fejezetében és a *Kornai–Maskin–Roland* [2004] tanulmányt a 11. fejezetben). Csak egy-két példát említek. A vállalat, a háztartás, a piac, az általános egyensúly szokványos modelljei arra a hallgatóságos feltevésre épülnek, hogy a döntéshozó költségvetési korlátja kemény. És ha ezt a feltevést feloldjuk, és a modellben

<sup>46</sup> A tankönyveket Rékasi Eszter dolgozta fel; az átnézett tankönyvek jegyzéke listája megtalálható a honlapomon, a IV. kötet háttéranyagában: [http://www.kornai-janos.hu/Kalligram4\\_hatter.html](http://www.kornai-janos.hu/Kalligram4_hatter.html).

megengedjük, hogy a költségvetési korlát puha legyen? Mit mondhatunk a keresleti függvényekről, ha a vevő költségvetési korlátja nem kemény? Nemcsak a mikro-, hanem a makroökonómiában is új kérdések vetődnek fel, ha az elemzésbe beiktatjuk a költségvetési korlát puhaságának–keménységének hatását.

Magamban nem éreztem elegendő erőt e kérdések szigorú megválaszolására. Csak remélni tudom, hogy valaki előbb–utóbb nekigyürkőzik e témáknak.

5. A *Bevezetés* több helyén igyekeztem rámutatni, hogy a puha költségvetési korlát szindrómája nem szűk értelemben vett közgazdasági jelenség, hanem lényeges politikai, jogi, társadalmi és pszichológiai vonatkozásai is vannak. Mégis mindeddig szinte kizárólag közgazdászok vizsgálták a problémakört. Nagy szükség lenne politológusok, jogászok, szociológusok és pszichológusok bekapcsolódására, a téma interdiszciplináris kutatására.

Rengeteg a feladat. Bízom benne, hogy ennek a fontos és intellektuálisan érdekfelesztő problémának a kutatása tovább szélesedik és felgyorsul.

### *Hivatkozások*

- ANDERSON, J.–KORSUN, G.–MURRELL, P. [2000]: Which Enterprises (Believe They) Have Soft Budgets? Evidence of the Effect of Ownership and Decentralization in Mongolia. *Journal of Comparative Economics*, Vol. 28. No. 2. 219–46. o.
- ANDREFF, W. [2011]: Some comparative economics of the organization of sports: competition and regulation in north American vs. European professional team sports leagues. *European Journal of Comparative Economics*, Vol. 8. No. 1. 3–27. o.
- ARROW, K. [1963]: Uncertainty and the welfare economics of medical care. *American Economic Review*, Vol. 53. No. 5. 941–973. o.
- ARROW, K. [1965]: Aspects of the Theory of Risk-Bearing. Yrjö Jahnson Foundation, Helsinki.
- BASKARAN, T. [2012]: Soft Budget Constraints and Strategic Interactions in Subnational Borrowing: Evidence from the German States, 1975–2005. *Journal of Urban Economics*, Vol. 71. No. 1. 114–127. o.
- BASKARAN, T.–HESSAMI, Z. [2013]: Monetary Integration, Soft Budget Constraints, and the EMU Sovereign Debt Crises, Working Paper Series, 2013–03. University of Konstanz, Department of Economics, [www.wiwi.uni-konstanz.de/econdoc/working-paper-series](http://www.wiwi.uni-konstanz.de/econdoc/working-paper-series).
- BECKER, G. S. [1983]: A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence. *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 98. No. 3. 371–400. o.
- BEN-BASSAT, A.–DAHAN, M.–KLOR, E. F. [2013]: Is Centralization a Solution to the Soft Budget Constraint Problem? Social Science Research Network, 2013. október 18. Social Science Electronic Publishing. [ssrn.com/abstract=2163475](http://ssrn.com/abstract=2163475).
- BERGSTROM, T. C. [1989]: A Fresh Look at the Rotten Kid Theorem – and Other Household Mysteries. *Journal of Political Economy*, Vol. 97. No. 5. 1138–1159. o.
- BLACK, J. (szerk.) [2002]: A Dictionary of Economics. Második kiadás. Oxford University Press, Oxford–New York.
- BLINDER, A. S. [2014]: After the Music Stopped. The Financial Crisis, the Response, and the Work Ahead. Penguin Books, London.
- BOLTON, P.–DEWATRIPONT, M. [2005]: Contract Theory. MIT Press, Cambridge, MA és London, Egyesült Királyság.

- BOONE, P.–JOHNSON, S. [2010]: Fiscal Disaster from Financial Crisis: Case Studies. Megjelent: *Turner, A. és szerzőtársai: The Future of Finance: The LSE Report*. LSE, London, 256–288. o.
- BORDIGNON, M.–TURATI, G. [2009]: Bailing Out Expectations and Public Health Expenditure. *Journal of Health Economics*, Vol. 28. No. 2. 305–321. o.
- BREKKE, K. R.–SICILIANI, L.–STRAUME, O. R. [2013]: Hospital Competition with Soft Budgets. CESifo Working Paper No. 4073. Center for Economics Studies and Ifo Institute, [http://www.cesifo-group.de/portal/page/portal/DocBase\\_Content/WP/WP-CESifo\\_Working\\_Papers/wp-cesifo-2013/wp-cesifo-2013-01/cesifo1\\_wp4073.pdf](http://www.cesifo-group.de/portal/page/portal/DocBase_Content/WP/WP-CESifo_Working_Papers/wp-cesifo-2013/wp-cesifo-2013-01/cesifo1_wp4073.pdf).
- BUITER, W. [2009]: After subverting bank insolvency, our leaders are now about to make a mess of liquidity. *Financial Times*, *Maverecon*, 2009. október 6. <http://blogs.ft.com/maverecon/2009/10/after-subverting-bank-insolvency-our-leaders-are-now-about-to-make-a-mess-of-liquidity/#axzz2w1XDv6Lh>.
- CHANG, H.-J. [2000]: The Hazard of Moral Hazard: Untangling the Asian Crisis. *World Development*, Vol. 28. No. 4. 775–788. o.
- CHOW, C. K. W.–SONG, F. M.–WONG, K. P. [2010]: Investment and the soft budget constraint in China. *International Review of Economics and Finance*, Vol. 19. No. 2. 219–227. o.
- CRIVELLI, E.–LEIVE, A.–STRATMANN, T. [2010]: Subnational Health Spending and Soft Budget Constraints in OECD Countries. IMF Working Paper WP/10/147. International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2010/wp10147.pdf>.
- DE BONDT, W. [2010]: The crisis of 2008 and financial reform. *Qualitative Research in Financial Markets*, Vol. 2. No. 3. 137–156. o.
- DESAI, R. M.–OLOFSGÅRD, A. [2006]: The political advantage of soft budget constraints. *European Journal of Political Economy*, Vol. 22. No. 2. 370–387. o.
- DEWATRIPONT, M.–MASKIN, E. [1995]: Credit and Efficiency in Centralized and Decentralized Economies. *The Review of Economic Studies*, Vol. 62. No. 4. 541–555. o.
- DIETRICHSON, J.–ELLEGÅRD, L. M. [2012]: Assist or Desist? Conditional Bailouts and Fiscal Discipline in Local Governments. Working Paper, 2012:24. Lund University, School of Economics and Management, Department of Economics.
- EATWELL, J.–MILGATE, M.–NEWMAN, P. (szerk.) [1987]: *The New Palgrave Dictionary of Economics*. Macmillan Press, London, Stockton Press, New York és Maruzen, Tokió.
- ÉBER SÁNDOR [2014]: Huszonkét el nem adósodott város vezetői fejüket verik a falba. *Világgazdaság Online*, január 24. <http://www.vg.hu/velemenyt/jegyzet/huszonket-el-nem-adodosott-varos-vezetoi-fejuket-verik-a-falba-420179>.
- EGGLESTON, K.–SHEN, Y.-C. [2011]: Soft budget constraints and ownership: Empirical evidence from US hospitals, *Economics Letters*, Vol. 110. No. 1. 7–11. o.
- EISENHARDT, K. M. [1989]: Agency Theory: An Assessment and Review. *Academy of Management Review*, Vol. 14. No. 1. 57–74. o.
- FELD, L. P.–KALB, A.–MOESSINGER, M.–OSTERLOH, S. [2013]: Sovereign Bond Market Reactions to Fiscal Rules and No-Bailout Clauses – The Swiss Experience. Document de treball de l'IEB 2013/27. Institut d'Economia de Barcelona, <http://www.ieb.ub.edu/files/PapersWSFF2013/Moessinger.pdf>.
- FINK, A.–STRATMANN, T. [2011]. Institutionalized Bailouts and Fiscal Policy: Consequences of Soft Budget Constraints. *Kyklos*, Vol. 64. No. 3. 366–395. o.
- GOLDFELD, S. M.–QUANDT, R. E. [1988]: Budget constraints, bailouts and the firm under central planning. *Journal of Comparative Economics*, Vol. 12. No. 4. 502–520. o.
- GOLDFELD, S. M.–QUANDT, R. E. [1990]: Output targets, the soft budget constraint and the form under central planning. *Journal of Economic Behavior and Organization*, Vol. 14. No. 2. 205–222. o.

- GOLDFELD, S. M.–QUANDT, R. E. [1993]: Uncertainty, bailouts, and the Kornai effect. *Economics Letters*, Vol. 41. No. 2. 113–119. o.
- GOMULKA, S. [1985]: Kornai's Soft Budget Constraint and the Shortage Phenomenon: A Criticism and Restatement. *Economics of Planning*, Vol. 19. No. 1. 1–11. o.
- GOMULKA, S. [1987]: A Kornai-féle költségvetési korlát és a hiányjelenségek. *Közgazdasági Szemle*, 34. évf. 7–8. sz. 868–880. o.
- GOODSPEED, T. J. [2002]: Bailouts in a Federation. *International Tax and Public Finance*, Vol. 9. No. 4. 409–421. o.
- GRAEBER, D. [2011]: *Debt: The First 5,000 Years*. Melville House Publishing, New York.
- GROS, D. [2012]: Greece's Soft Budgets in Hard Times. Project Syndicate, March 5. 2012, <http://www.project-syndicate.org/commentary/greece-s-soft-budgets-in-hard-times>.
- GYÖRFFY DÓRA [2014]: Válság és válságkezelés Görögországban. A puha költségvetési korlát szerepe a gazdasági összeomlásban. *Közgazdasági Szemle*, 61. évf. 1. sz. 27–52. o.
- HUANG, H.–XU, C. [1999]: East Asia: Miracle or Bubble? Financial Institutions and the Financial Crisis in East Asia. *European Economic Review*, Vol. 43. No. 4–6. 903–914. o.
- JANUS, T. [2009]: Aid and the Soft Budget Constraint. *Review of Development Economics*, Vol. 13. No. 2. 264–275. o.
- JIN, H.–QIAN, Y.–WEINGAST, B. R. [2005]: Regional decentralization and fiscal incentives: Federalism, Chinese style. *Journal of Public Economics*, Vol. 89. No. 9–10. 1719–1742. o.
- JOFFE, J. [1949]: Az ipari termelés tervezése a Szovjetunióban. II. A jövedelmezőségi elv. *Magyar–Szovjet Közgazdasági Szemle*, 3. évf. 3. sz. 154–158. o.
- JOSSELIN, J.–PADOVANO, F.–ROCABOY, Y. [2012]: Grant legislation vs. political factors as determinants of soft budget spending behaviors. Comparison between Italian and French regions. *European Journal of Comparative Economics*, Vol. 10. No. 3. 317–354. o.
- KAISER K.–TAUGOURDEAU, E. [2013]: The timing of elections in federations: a disciplining device against soft budget constraints? *Public Choice*, Vol. 154. No. 3. 197–215. o.
- KHWAJA, A. I.–MIAN, A. [2005]: Do lenders favor politically connected firms? Rent provision in an emerging financial market. *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 120. No. 4. 1371–1411. o.
- KOPITS, G. [2004]: *Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Markets: Background, Analysis and Prospects*. Palgrave Macmillan, New York.
- KORNAI JÁNOS [1978]: A hiány újratermelése. *Közgazdasági Szemle*, 25. évf. 9. sz. 1034–1050. o.
- KORNAI JÁNOS [1980a]: A hiány. *Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó*, Budapest. Megjelent még: Kornai János válogatott munkái. Kalligram, Pozsony, 2011.
- KORNAI JÁNOS [1980b]: Kemény és puha költségvetési korlát. *Gazdaság*, 14. évf. 4. sz. 5–19. o.
- KORNAI JÁNOS [1986]: A puha költségvetési korlát. *Tervgazdasági Fórum*, 2. évf. 3. sz. 1–8. o.
- KORNAI JÁNOS [1987a]: A puha költségvetési korlátról. Válasz Stanislaw Gomulkának. *Közgazdasági Szemle*, 34. évf. 7–8. sz. 868–880. o.
- KORNAI JÁNOS [1987b]: A magyar reformfolyamat: víziók, remények és a valóság, I–II. rész. *Gazdaság*, 21. évf. 2. sz. 5–46. o., 3. sz. 5–40. o.
- KORNAI JÁNOS [1992]: Még egyszer a piaci szocializmusról. *Közgazdasági Szemle*, 39. évf. 9. sz. 773–796. o.
- KORNAI JÁNOS [1993]: A pénzügyi fegyelem evolúciója a poszt szocialista rendszerben. *Közgazdasági Szemle*, 40. évf. 5. sz. 382–395. o.
- KORNAI JÁNOS [1994]: A hiánygazdaság felszámolása. Általános elemzés és a magyar fejlődés vizsgálata. *Közgazdasági Szemle*, 41. évf. 7–8. sz. 569–605. o.



- KORNAI JÁNOS [2000]: A költségvetési korlát megkeményítése a poszt szocialista országokban. *Közgazdasági Szemle*, 47. évf. 1. sz. 1–22. o.
- KORNAI JÁNOS [2008]: A puha költségvetési korlát szindrómája a kórházi szektorban. *Közgazdasági Szemle*, 55. évf. 12. sz. 1036–1056. o.
- KORNAI JÁNOS [2009]: A puha költségvetési korlát szindróma és a globális pénzügyi válság. Egy kelet-európai közgazdász figyelmeztetései. *The Financial Times*, Willem Buiters-blog, október 14. és magyarul online [www.kornai-janos.hu](http://www.kornai-janos.hu) oldalon.
- KORNAI JÁNOS [2013]: Ígéretek megszegése. *Élet és Irodalom*, 2012. december 21. Újra közölve: *Köz-gazdaság*, 8. évf. 2. sz. 5–33. o.
- KORNAI JÁNOS–MASKIN, E.–ROLAND, G. [2004]: A puha költségvetési korlát, I–II. *Közgazdasági Szemle*, 51. évf. 7–8. és 9. sz. 608–624. o. és 777–809. o.
- KORNAI JÁNOS–MATITS ÁGNES [1983]: A költségvetési korlát puhaságáról – vállalati adatok alapján. *Gazdaság*, 17. évf. 4. sz. 7–30. o.
- KORNAI JÁNOS–WEIBUL, J. [1983]: Paternalizmus, vevők piaca, eladók piaca. *Sigma*, 16. évf. 3. sz. 169–184. o.
- KUTTNER, R. [2013]: *The Debt We Shouldn't Pay: The First 5,000 Years* by David Graeber. *The New York Review of Books*, Vol. 60. No. 8. május 9. <http://www.nybooks.com/articles/archives/2013/may/09/debt-we-shouldnt-pay/?page=1>.
- LAKATOS IMRE [1978]: *The Methodology of Scientific Research Programmes*. *Philosophical Papers*, Vol. 1. Cambridge University Press, Cambridge.
- LI, L. [2008]: Employment burden, government ownership and soft budget constraints: Evidence from a Chinese enterprise survey. *China Economic Review*, Vol. 19. 215–229. o.
- LINDBECK, A.–WEIBULL, J. W. [1988]: Altruism and time consistency: the economics of fait accompli. *The Journal of Political Economy*, Vol. 96. No. 6. 1165–1182. o.
- LIZAL, L.–SVEJNAR, J. [2002]: Investment, Credit Rationing, and the Soft Budget Constraint: Evidence from Czech Panel Data. *Review of Economics and Statistics*, Vol. 84. No. 2. 353–370. o.
- MAGEE, K. L.–QUANDT, R. E. [1994]: The Kornai effect with partial bailouts and taxes. *Economics of Planning*, Vol. 27. No. 1. 27–38. o.
- MCCLOSKEY, D. N. [1998]: *The Rhetoric of Economics*. The University of Wisconsin Press, Madison.
- MYKHAYLIV, D.–ZAUNER, K. G. [2013]: Investment behavior and ownership structures in Ukraine: Soft budget constraints, government ownership and private benefits of control. *Journal of Comparative Economics*, Vol. 41. No. 1. 265–278. o.
- NEWMAN, P. (szerk.) [1998]: *The New Palgrave Dictionary of Economics and the Law*, Part II, E–O. Macmillan Reference, London és Stockton Press, New York.
- PADOVANO, F. [2013]: Distribution of transfers and soft budget spending behaviors: evidence from Italian regions. *Public Choice* (online), <http://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00911854>.
- PETTERSSON-LIDBOM, P. [2010]: Dynamic Commitment and the Soft Budget Constraint: An Empirical Test. *American Economic Journal: Economic Policy*, Vol. 2. No. 3. 154–179. o.
- PIATTONI, S. (szerk.) [2001]: Clientalism, interest and democratic representation: the European experience in historical and comparative perspective. *The European Experience in Historical and Comparative Perspective*. Cambridge Studies in Comparative Politics. Cambridge University Press, Cambridge.
- PUN, W. [1995]: The Kornai Effect and Soft Budget Constraints. *Journal of Comparative Economics*, Vol. 21. No. 3. 326–335. o.

- QIAN, Y.–ROLAND, G. [1998]: Federalism and the soft budget constraint. *American Economic Review*, Vol. 88. No. 5. 1143–1162. o.
- QIAN, Y.–WEINGAST, B. R. [1997]: Federalism as a commitment to preserving market incentives. *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 11. No. 4. 83–92. o.
- QIAN, Y.–XU, C. [1998]: Innovation and Bureaucracy under Soft and Hard Budget Constraints. *Review of Economic Studies*, Vol. 65. No. 1. 151–164. o.
- QUANDT, R. E. [2000]: The Kornai effect revisited. Megjelent: *Maskin, E.–Simonovits A.* (szerk.): *Planning, shortage, and transformation: essays in honor of János Kornai*. MIT Press, Cambridge, MA, 209–229. o.
- REINHART, C. N.–ROGOFF, K. S. [2009]: *This Time is Different: Eight Centuries of Financial Follies*. Princeton University Press, Princeton.
- RIZOV, M.–POKRIVCAK, J.–CIAIAN, P. [2012]: CAP subsidies and productivity of the EU farms. Poster, International Association of Agricultural Economists (IAAE) Triennial Conference. Foz do Iguaçu, Brasília, 2012. augusztus 18–24. <http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/124970/2/ProductivityCAP11%20IAAE.pdf>.
- ROBINSON, J. A.–TORVIK, R. [2009]: A political economy theory of the soft budget constraint. *European Economic Review*, Vol. 53. 786–798. o.
- RODDEN, J.–ESKELAND, G. S.–LITVACK, J. (szerk.) [2003]: *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*. MIT Press, Cambridge, MA.
- RONIGER, L. [2004]: Political Clientelism, Democracy and Market Economy. *Comparative Politics*, Vol. 36. No. 3. 353–375. o.
- SCHAFER, M. E. [1989]: The credible-commitment problem in the center-enterprise relationship. *Journal of Comparative Economics*, Vol. 13. No. 3. 359–382. o.
- SCHUMPETER, J. A. [1942/2010]: *Capitalism, Socialism, Democracy*. Routledge, Milton Park.
- SEGAL, I. R. [1998]: Monopoly and soft budget constraint. *The RAND Journal of Economics*, Vol. 29. No. 3. 596–609. o.
- SHI, H. [2004]: On the Endogenous Nature of the Non-performing Loans of the State-owned-bank of China: An Analytical Framework Based on the Dual Soft-budget Constraint Theory. *Journal of Finance Research*, [http://en.cnki.com.cn/Article\\_en/CJFDTotal-JRYJ200406002.htm](http://en.cnki.com.cn/Article_en/CJFDTotal-JRYJ200406002.htm).
- SINN, H.-W. [2010]. *Rescuing Europe*. CESifo Forum. Vol. 11. Különszám.
- SÓVÁGÓ LÁSZLÓ [2013]: Aki jobban teljesít, megbüntetik. *Népszabadság*, november 27. 12. o.
- STERN, G. H.–FELDMAN, R. J. [2004]: *Too Big to Fail. The Hazards of Bank Bailouts*. Brookings Institution Press, Washington, D.C.
- STIGLITZ, J. E. [2000]: A kormányzati szektor gazdaságtana. KJK–Kerszöv, Budapest.
- STORM, R. K. [2012]: The need for regulating professional soccer in Europe: A soft budget constraint approach argument. *Journal of Sport Management*, Vol. 2. No. 1. 2–38. o.
- STORM, R. K.–NIELSEN, K. [2012]: Soft budget constraints in professional football. *European Sport Management Quarterly*, Vol. 12. No. 2. 183–201. o.
- SUMMERS, L. [2007]: Beware moral hazard fundamentalists. *Financial Times*, szeptember 24. 9. o. <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/5ffd2606-69e8-11dc-a571-0000779fd2ac.html#axzz2wrydp4um>.
- SVENSSON, J. [2000]: When is foreign aid policy credible? Aid dependence and conditionality. *Journal of Development Economics*, Vol. 61. No. 1. 61–84. o.
- SZABÓ JUDIT [1988]: A költségvetési korlát előzetes és folyamatos puhasága. *Közgazdasági Szemle*, 35. évf. 6. sz. 689–696. o.

- TJERBO, T.–HAGEN, T. P. [2009]: Deficits, Soft Budget Constraints and Bailouts: Budgeting after the Norwegian Hospital Reform. *Scandinavian Political Studies*, Vol. 32. No. 3. 337–358. o.
- TREISMAN, D. [1995]: The Politics of Soft Credit in Post-Soviet Russia. *Europe-Asia Studies*, Vol. 47. No. 6. 949–976. o.
- VAHABI, M. [2011]: Soft budget constraint and the parastatal sector. MPRA Paper, No. 37926. Munich Personal RePEc Archive, <http://mpra.ub.uni-muenchen.de/37926/>.
- VASVÁRI TAMÁS [2013]: Az önkormányzatok 2011. évi gazdálkodása adósságszolgálatuk kizorító hatásának tükrében. *Pénzügyi Szemle*, 58. évf. 3. sz. 310–335. o.
- WU, J. [2002]: Reform: Now at a Critical Point. SDX Joint Publishing Company, Peking.
- WU, J. [2005]: Understanding and Interpreting Chinese Economic Reform. Thomson Texere, New York.
- XU, C. [2011]: The Fundamental Institutions of China's Reforms and Development. *Journal of Economic Literature*, Vol. 49. No. 4. 1076–1151. o.
- ZHANG, D.–FREESTONE, O. [2013]: China's unfinished state-owned enterprise reforms. *Economic Round-up*, No. 2. 77–99. o.

## Függelék

### Magyarországi példa a puha költségvetési korlát szindrómára A helyi önkormányzatok kimentése (2011–2013)

Ez a *Függelék Vasvári* [2013] dolgozatán és publikusan elérhető információkon alapul. A könyv olvasóját nem kívántuk a táblázatokban foglalt adatok megállapításának statisztikai és módszertani részleteivel terhelni; a táblázatokhoz fűzött megjegyzések csupán a legfontosabb információkat közlik. A *Függelék* háttéréül szolgáló részletes információk, ideértve a számszerű becslések módszertanát és a táblázatok összeállításának forrásait, megtalálhatók Kornai János honlapján; ezen belül a *Kornai János Válogatott Munkái* rovatnak a IV. kötet háttéranyagával foglalkozó lapjain.<sup>47</sup> Ott újra közöljük a jelen *Függelék*et, de már teljes lábjegyzet-apparátussal.

A *Függelék* kizárólag a PKK-szindróma szemszögéből foglalkozik az önkormányzatok pénzügyi problémáival. A magyarországi költségvetési decentralizáció általános jellemzését, valamint időszerű jogi és közgazdasági problémáinak ismertetését Vasvári Tamás idézett tanulmányában, továbbá az ott referált irodalomban található meg az olvasó.

#### *Az önkormányzatok eladósodása*

A magyarországi államháztartás két alrendszerre tagolódik: központi kormányzati alrendszerre, valamint a 3176 település (községek, városok, fővárosi kerületek), a 19 megye és a főváros önkormányzataiból álló önkormányzati alrendszerre.

<sup>47</sup> A háttéranyag a következő internetcímen található: [http://www.kornai-janos.hu/Kalligram4\\_hatter.html](http://www.kornai-janos.hu/Kalligram4_hatter.html).

Az önkormányzati alrendszer szereplői három fő forrásból fedezhetik kiadásait: saját bevételeikből (helyi adók, privatizációs bevételek stb.), központi költségvetésből kapott támogatásokból és hitelből.

Az *F1. táblázatból* kiderül, hogy már 2006-ban számottevő volt az önkormányzatok adósságállománya. Ezután is folyamatosan növekedett, és 2010-ben érte el csúcspontját. 2010 negyedik negyedévében 1257 milliárd forintot tett ki az önkormányzatok adósságállománya. Kezdetben főként bankhiteleket vettek igénybe az önkormányzatok, de közben rájöttek arra, hogy kényelmesebben juthatnak forráshoz kötvények kibocsátásával. 2006-tól kezdve egyre nőtt az étvágyuk e forrás felhasználására. 2006 utolsó negyedévében 28 milliárd forint, 2010 utolsó negyedében ennek majdnem 17-szerese, 465 milliárd forint volt a kötvények formájában megtesztülő önkormányzati adósság.

#### *F1. táblázat*

Az önkormányzatok adósságállománya a 2006–2010 közötti időszakban (negyedik negyedévi adatok, milliárd forint)

	2006	2007	2008	2009	2010
Kötvények	28	212	419	430	465
Hitelek	543	574	562	584	609
Átértékelés	–2	–3	48	73	182
Összesen	569	783	1029	1087	1257

*Megjegyzés:* átértékelésen a devizában denominált tételek év végi átértékeléséből adódó állományváltozást értjük.

*Forrás:* MNB.

Mi készítette az önkormányzatokat az adósságállomány gyors növelésére? Honnan vették ehhez a bátorságot? És mire számítottak a hitelezők, amikor mind nagyobb mértékű hiteleket bocsátottak az önkormányzatok rendelkezésére? *A Bevezetésben* leszögeztük, hogy a puha költségvetési korlát szindrómájának lényege a potenciális kimentésre szoruló egység döntéshozóinak tudatába beépült *várakozás*. A hitel felvevője arra számít, hogy – ha nem lesz képes visszafizetni a felvett hitelt – lesz, aki kihúzza a bajból. Ezt a várakozást akkor még nem erősítették meg a korábbi magyarországi önkormányzati tapasztalatok, sőt a hatályos jogszabályok egyértelműen kinyilvánították, hogy „*a veszteséges gazdálkodás következményei az önkormányzatot terhelik, kötelezettségeiért az állami költségvetés nem tartozik felelősséggel.*”<sup>48</sup> Ám a döntéshozók így okoskodhattak: „Lehetetlen, hogy bennünket benne hagyjanak a csávában! Egy várost, egy megyét, egy kerületet nem lehet becsukni, az önkormányzatok működését pedig nem lehet úgy megszüntetni, mint egy gyá-

<sup>48</sup> 1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról, 90. cikk 2. bekezdés. A törvényben leszögezett fogadkozás („Mi, a központi kormányzat nem vagyunk felelősek a ti adósságotokért”) és az ezzel élesen ellentétes 2011–2013-as nagy kimentő akció tankönyvben bemutatható személtető példája annak a viselkedési mintának, amelyet az elmélet „időbeli következetlenségnek” nevez. (Lásd a *Bevezetés* 47–49. oldalát.)

rét vagy egy szolgáltató üzemét.” Elterjedtek olyan hírek, hogy az önkormányzatok vezetőit valósággal biztatták: nyugodtan vegyenek fel hitelt. Állítólag politikai körökből hallatszottak ilyesféle megnyilvánulások annak érdekében, hogy a hitelekkel finanszírozott beruházások, új létesítmények révén növeljék a helyi vezetők népszerűségét, javítsák újjávasztásuk esélyeit. Nem találtunk bizonyítékot a hitelek felvételére buzdító hírekre, de a PKK-szindróma megjelenhet e nélkül is, pusztán arra a logikára építve, hogy a kimentés elkerülhetetlen.

## F2. táblázat

Az önkormányzatok eladósodása a 2006–2010 közötti időszakban

	Fidesz–KDNP	MSZP–SZDSZ	Egyéb	Nem vizsgált	Összesen
	kötődésű polgármester				
Adósságállomány változása (ezer forint)					
2006–2010	446 107 034	223 078 512	89 282 883	–3 298 493	755 169 936
Egy főre jutó adósságállomány (ezer forint)					
2006	39,8	39,2	26,5	17,1	32,4
2010	134,3	107,7	70,9	15,5	90,2
Egy főre jutó adósságállomány változása (százalék)					
2006–2010	337,2	274,4	267,5	90,5	278,1
Ezer forint költségvetési kiadásra jutó adósságállomány (forint)					
2006	116,6	196,1	127,3	94,5	140,3
2010	450,5	390,0	291,1	78,4	348,7
Ezer forint költségvetési kiadásra jutó adósságállomány változása (százalék)					
2006–2010	386,5	198,9	228,6	83,0	248,5

*Megjegyzés:* az egy főre jutó adósságállomány adatai kizárólag a települések adósságát foglalják magukban, a fővárosi önkormányzat és a megyék adósságait nem tartalmazzák. A politikai kötődés meghatározásakor a megyék esetében a közgyűlés elnökét (és az őt választó közgyűlési többségét), a főváros esetében a főpolgármestert jelölő politikai szervezetet vettük figyelembe.

Az eladósodás és a politikai kötődés kapcsolatának vizsgálatára adatbázis készült, amely 803 önkormányzat adatait tartalmazza. Az adatbázisban szerepel a községek és nagyközségek kivételével valamennyi önkormányzat. Ha e kritérium alapján az önkormányzat nem került volna bele az adatbázisba, akkor elégséges volt a további három kritérium közül legalább az egyik teljesülése, hogy mégis bekerüljön az adatbázisba: 1. a település lélekszáma meghaladja az 5000 főt; 2. a polgármestert a 2010-ben megválasztott parlament valamelyik pártja jelölte; 3. a település adóssága a 2006–2010 közötti időszakban 20 millió forintnál nagyobb mértékben nőtt. A táblázat „nem vizsgált” elnevezésű oszlopa tartalmazza az adatbázisba nem vont önkormányzatok adatait. Az adatbázisból kihagyott hányad adósságállományának növekedése az összes növekménynek kevesebb mint fél százaléka. A vizsgált hányad kellőképpen reprezentatívnak tekinthető.

*Forrás:* Magyar Államkincstár, Nemzeti Választási Iroda.

Az eladósodás aránylag kevés önkormányzat körében koncentrálódott. A 2010 végéig felhalmozott adósság 82,6 százaléka 150 önkormányzatnál gyűlt fel; ez az összes önkormányzat számának mindössze 4,7 százaléka.

A helyi önkormányzatok politikai kötődése megoszlott a 2006–2010 közötti kormánypártok (MSZP és SZDSZ) és az akkori ellenzék (többnyire Fidesz–KDNP és MDF), illetve független politikai erők között. A parlamenti pártok által jelölt polgármester vezette önkormányzatok többsége a Fidesz–KDNP-hez mint akkori ellenzékhez kötődött. A 2006 és 2010 közötti eladósodási hullám – a politikai kötődés tekintetében – nem egyenletesen ment végbe. Az *F2. táblázatból* kiderül: noha a politikai spektrum valamennyi színében megfigyelhető eladósodás, a Fidesz–KDNP kötődésű önkormányzatok eladósodása nagyobb mértékű volt, mint a kormánypárti kötődésű önkormányzatoké.

### *Az adósságok átvállalása*

A 2010-ben hatalomra került Fidesz–KDNP-kormányzat radikálisan átalakította a központi kormányzat és a helyi önkormányzatok viszonyát. Erőteljes központosítási tendencia érvényesült. A korábban a helyi önkormányzatokra bízott feladatok jelentős részét magához vonta, és ezzel többé-kevésbé párhuzamosan – a helyi önkormányzatok bevételeinek rovására – forrásokat is átcsoportosítottak. E fiskális centralizálási folyamatot egészítette ki a nagy „bail-out”, az eladósodott helyi önkormányzatok kimentése. Utólag igazolódott a 2006–2010-ben kialakult várakozás: valóban bekövetkezett a hitelek adósságszolgálatával küszködő helyi önkormányzatok tömeges kimentése.

A kimentés, az adósság átvállalása (bevett nevén: „konszolidáció”) nem egy lépésben, hanem több fázisban történt. A kimentés arányai különböztek az egyes kategóriáknál. Volt olyan kategória, amelynél a jogszabály egyöntetű kimentési arányt írt elő. Ebbe a kategóriába tartoztak a megyék és az 5000 főnél kisebb lélekszámú települések önkormányzatai. A megyék adósságaiból nemcsak a bankokkal, hanem a szállítókkal szemben fennálló tartozásokat is átvállalta a központi kormányzat. De volt olyan kategória is, ahol először csak „től-ig” határokat írt elő a jogszabály, és a központi kormányzat és a helyi önkormányzat ügyintézői egyedileg állapodtak meg a konkrét kimentési arányban. Ilyen eljárás keretében ment végbe az 5000 főnél nagyobb lélekszámú települések önkormányzatainak részleges konszolidációja 2013-ban. Az önkormányzatok végül 2014 februárjában váltak gyakorlatilag adósságmentessé, amikor a 2013 végén fennálló teljes adósságukat átvállalták.

Többféle tényező játszhatott szerepet abban, hogy a fenti kategóriákban mekkora volt az adósság átvállalásának mértéke; illetve ahol a kategórián belül a jogszabály hagyott mozgásteret, konkrétan mekkora volt az arány egy-egy településnél. Feltehetően nem az egyedüli tényező volt a politikai kötődés, de a számok azt sugallják, hogy e tényező hatása is érvényesült (*F3. táblázat*). Ez utóbbit alátámasztja, hogy bár az adósságátvállalás arányaira vonatkozóan a központi kormányzatnak voltak előzetes, objektíven meghatározott elképzelései, azoktól végül több esetben jelen-



tős mértékben eltértek. Az *F4. táblázat* összehasonlítja az előzetes és a megvalósított konszolidációs arányokat. Megállapítható, hogy az MSZP-kötődésű önkormányzatoknál alig van eltérés az előzetesen tervezett és a tényleges arány között. Ezzel szemben a Fidesz–KDNP-kötődésű önkormányzatok a tervezettnél lényegesen nagyobb mértékű konszolidációban részesültek.

### *F3. táblázat*

Az adósságátvállalás (konszolidáció) mértéke és eloszlása

	Fidesz–KDNP	MSZP	Egyéb	Összesen
	kötődésű polgármester 2010-től			
Konszolidáció mértéke (ezer forint)				
Megyék és főváros	369 407 161	–	–	369 407 161
5000 fő alatti települések (2012. december 31-ig)	21 475 442	1 458 056	50 960 942	73 894 440
5000 fő feletti települések, és a települések 2014. februári konszolidációja	696 436 416	65 700 202	168 548 214	930 684 832
Összesen	1 087 319 019	67 158 258	219 509 156	1 373 986 433
Egy főre jutó konszolidáció (ezer forint)	123,7	98,9	61,1	99,6
Ezer forint költségvetési kiadásra jutó konszolidáció (forint)	594,0	410,3	288,0	498,4

*Megjegyzés:* az egy főre jutó konszolidáció (adósságátvállalás) adatai kizárólag a településeknek juttatott konszolidációs összegeket foglalják magukban, a fővárosi önkormányzatnak és a megyéknek juttatott összegeket nem tartalmazzák. Az ezer forint kiadásra jutó konszolidáció kiszámításakor a 2012. évi kiadás volt a viszonyítási alap. Mivel a konszolidáció több lépésben ment végbe, kiegészítő feltevéseket kellett alkalmazni a becslésekhez. Ezeket a honlapon részletesen ismertetjük. A megyék esetében a közgyűlés elnökét (és az őt választó közgyűlési többségét), a főváros esetében a főpolgármestert jelölő politikai szervezetet vetjük figyelembe.

*Forrás:* Magyar Államkincstár, Nemzeti Választási Iroda.

### *F4. táblázat*

Az adósságátvállalás tervezett és tényleges mértéke (százalék)

	Fidesz–KDNP	MSZP	Egyéb	Összesen
	kötődésű polgármester 2010-től			
Konszolidáció átlagos tervezett aránya (1)	48,9	47,2	52,8	50,1
Konszolidáció átlagos tényleges aránya (2)	59,5	48,7	57,0	58,0
(2)/(1)	122	103	108	116

*Megjegyzés:* az adósságátvállalás arányait oszloponként egyszerű számtani átlagok alapján becsültük.

*Forrás:* Belügyminisztérium, Nemzeti Választási Iroda.

Az *F4. táblázat* is alátámasztja azokat a megállapításokat, amelyeket a *Bevezetés* tett a 50–51. oldalon a politikai klientalizmussal kapcsolatban. Nemcsak a kimentett szervezet érdekelt az adósságáthárításban, hanem a kimentő szervezetnek is érdeke fűződik az akcióhoz. A kimentéssel és az adósságátvállalás mértékének differenciálásával lehetőség nyílik arra, hogy erősítse a kimentettek kötődését a kimentőhöz, a hierarchia alsóbb szintjén lévő vezetők lojalitását a felsőbb szinten lévőkhez.

### *A takarékos önkormányzatok „vesztesége”*

A *Bevezetés* 17. oldalán újságcímeket idéztünk: azoknak az önkormányzatoknak a vezetői, amelyeknél csak kevés adósság halmozódott fel, utólag megbánhatták, hogy takarékosan bántak a közpénzzel. Azok a települések, ahol bátran költek, és súlyos eladósodásba sodródtak, bőséges kompenzációban, az egész ország adófizetőinek terhére kiosztott „nemzeti adományban” részesültek. Az *F5. táblázat* becsléseket közöl a takarékos önkormányzatok által „elvesztett nemzeti ajándék” méretére: mekkora kompenzációtól estek el azért, mert alacsonyabb adósságuk miatt csak kisebb kompenzációban részesültek, vagy adósság hiányában teljesen kimaradtak az adósságátvállalásból.

#### *F5. táblázat*

A takarékos önkormányzatok által „elvesztett nemzeti ajándék” becslése

	Egy főre jutó adósság, 2011		
	50,1–100 ezer forint	50 (ezer forint) vagy kevesebb	Nincs adósság
Önkormányzatok száma	218	1460	1215
„Elvesztett nemzeti ajándék” (ezer forint)	25 289 564	155 710 967	61 257 852
Egy főre jutó „elvesztett nemzeti ajándék” (ezer forint)	18,3	46,7	48,4
Ezer forint kiadásra jutó „elvesztett nemzeti ajándék” (forint)	85,9	214,6	238,1

*Megjegyzés:* a táblázat alapjául szolgáló adatbázisban nem szerepelnek a fővárosi önkormányzat és a megyék, továbbá azok a települések, amelyekben 2012 végére még nem fejeződött be az adósságrendezés. Az „elvesztett nemzeti ajándék” becslése a következő gondolatmeneten alapul. Megállapítottuk az egy főre jutó adósságátvállalás (konszolidáció) átlagos értékét településtípusonként és azon belül 5000 fő alatti és feletti lakosságszám szerinti bontásban. Az átlagos és a ténylegesen kapott érték különbségét szoroztuk be a szóban forgó kategória lélekszámával, és ezt tekintettük „elvesztett nemzeti ajándéknak”.

*Forrás:* Magyar Államkincstár.

Az adósságkonszolidációban nem részesülő települések kompenzációs támogatásra jogosultak, amelynek előirányzata négy év alatt 50 milliárd forint, ezen belül már 2014-ben 12,5 milliárd forint. Ez a „vigaszdíj” csillapíthatja a takarékos önkormányzatok zúgolódását, de nem küszöböli ki a kimentési akció káros erkölcsi hatását. Nem

vonták felelősségre azokat, akik könnyelműen gazdálkodtak, a korábbi eladósodási hullám nagy nyerteseit nem sújtották szankciók. Csak azok kapják meg az említett „vigaszdíj”-támogatást, akik most semmiféle konszolidációs juttatásban nem részesültek. Akik kaptak valamennyit, de keveset, mert korábban aránylag elég jól gazdálkodtak, azok így is szűkösen részesültek a „nemzeti ajándékból”. A kis korrekció ellenére is súlyosan sérültek a méltányos elosztás elvei.

Az adósságtól sújtott helyi önkormányzatok kimentése a 2011–2013 közötti időszakban makroökonómiai méreteit tekintve nem tekinthető nagyméretű eseménynek. Amiért mégis figyelmet érdemel, az az „üzenet”, amit hordoz. Alátámasztja a felelőtlen költekezésre hajlamos döntéshozók várakozását: költségvetési korlátjuk puha. Igazolja a magabiztosságukat: bármit tesznek is – túlélhetik, kimenthetik őket. Ha meg ráadásul jó politikai kapcsolatokkal is rendelkeznek, akkor esélyeik még jobbak, nagyobb a részesedésük a kimentést megvalósító nemzeti adományból.

A jelen *Függelék* csupán első kísérlet a 2011–2013-ban végrehajtott önkormányzati kimentési akció leírására és elemzésére. További kutatásokra, az óriási adattömeg matematikai-statisztikai feldolgozására és értelmezésére lenne szükség ahhoz, hogy alaposabban megértsük az eladósodási hullámot előidéző tényezőket, a kimentés végrehajtásának körülményeit, rövid és hosszú távú hatásait.